Le Canada et le marché mondial des céréales – Tendances, politiques et perspectives

Colin Carter
Alex F. McCalla
Andrew Schmitz

Une étude préparée pour le
Conseil économique du Canada 1989

89-03662/

Le Conseil économique du Canada est un organisme consultatif indépendant dont le mandat lui enjoint de faire des études, donner des avis et dresser des rapports concernant une grande variété de questions rattachées au développement à moyen et à long termes de l'économie canadienne. Le Conseil est une société de la Couronne composée d'un président, de deux directeurs et d'au plus vingt-cinq autres membres.

En tant que personne morale, le Conseil assume l'entière responsabilité du contenu de l'*Exposé annuel*, ainsi que de certains autres rapports qui sont clairement désignés comme étant des *Rapports du Conseil*. Il publie aussi d'autres ouvrages dont le contenu est explicitement attribué à des auteurs particuliers plutôt qu'au Conseil lui-même. Ces ouvrages à nom d'auteur sont publiés dans l'une ou l'autre des collections suivantes : les *Études*, qui portent sur des sujets susceptibles d'intéresser un vaste auditoire; les *Analyses techniques*, qui traitent de questions susceptibles d'intéresser les spécialistes dans les domaines étudiés; les *Documents*, qui renferment les résultats provisoires de travaux en cours ou portent sur des sujets s'adressant à un auditoire hautement spécialisé dans le but de stimuler la discussion entre spécialistes, et les *Comptes rendus de conférences*. Le Conseil établit une politique générale touchant ces textes, mais c'est au président qu'il incombe de prendre la décision finale de faire publier, sous les auspices du Conseil, des ouvrages dans ces quatre collections.

Pour se prononcer sur la qualité et l'objectivité des ouvrages à nom d'auteur, le président est conseillé par les deux directeurs. De plus, dans le cas des études et des analyses techniques, le président et les deux directeurs sollicitent l'avis de lecteurs extérieurs spécialisés, qui remettent un rapport confidentiel sur la qualité de ces textes. Le fait de publier un ouvrage à nom d'auteur ne signifie pas que le président ou les membres du Conseil souscrivent aux conclusions ou recommandations qu'il contient, mais plutôt que l'analyse est jugée d'une qualité suffisante pour être portée à l'attention du public.

Le Canada et le marché mondial des céréales

Données de catalogage avant publication (Canada)

Carter, Colin Andre

Le Canada et le marché mondial des céréales :
tendances, politiques et perspectives

Publ. aussi en anglais sous le titre :
Canada and international grain markets.
ISBN 0-660-92523-0
Cat. MAS n° EC22-158/1989F

1. Céréales – Commerce – Canada. 2. Blé – Commerce – Canada. 3. Marchés d'exportation – Canada. 4. Blé – Commercialisation. 5. Canada – Relations économiques extérieures – Japon. 6. Japon – Relations économiques extérieures – Canada. I. McCalla, Alex. II. Schmitz, Andrew. III. Conseil économique du Canada. IV. Titre.

HD9044.C32C3714 1989 382'.4131'0971
C89-097019-X

COLIN CARTER, ALEX F. McCALLA et ANDREW SCHMITZ

Le Canada et le marché mondial des céréales

Tendances, politiques et perspectives

Les résultats de cette étude demeurent l'entière responsabilité des auteurs et, en tant que tels, n'ont pas reçu l'adhésion des membres du Conseil économique du Canada.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres librairies

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC22-158/1989F
ISBN 0-660-92523-0

This study is also available in English under the title: *Canada and International Grain Markets.*

Table des matières

Avant-propos vii

1 Cadre général de l'étude 1
Objectif et portée 3
Bref historique 4

2 Aperçu des grandes tendances du marché 9
L'agriculture mondiale et l'évolution du commerce des céréales 9
Les grandes tendances du commerce des grains et des céréales 9
Évolution de la production, de la consommation et du commerce du blé et des céréales secondaires 14
Le blé 14
Les céréales secondaires 15
L'utilisation du blé et des céréales secondaires 16
Évolution et stabilité des prix 19
Les principaux intervenants 22
Les principaux exportateurs 22
Les grands importateurs 27
Le cas de la Communauté économique européenne 30
Les deux grandes inconnues : l'Inde et la Chine 30
Résumé 32

3 Les marchés céréaliers et l'interdépendance des politiques agricoles 35
Pourquoi les États-Unis ont-ils mis en place le *U.S. Farm Program* de 1985 ? 35
La loi américaine sur la sécurité alimentaire (*U.S. Food Security Act*) de 1985 37
Les réactions des pays exportateurs à l'application de la loi américaine sur la sécurité alimentaire de 1985 38
L'interdépendance des politiques nationales et les négociations de l'*Uruguay Round* 40
Les conséquences pour l'économie agricole des Prairies et le choix d'une politique canadienne 42
Les facteurs qui pourraient contribuer à améliorer les perspectives d'avenir 44
La libéralisation du commerce 44
Le progrès technologique 44
L'évolution de l'économie mondiale 45

4 L'interventionnisme dans le secteur agricole à travers le monde 47
Les mécanismes d'intervention 47
Les facteurs de distorsion sur les grands marchés céréaliers 49

Les États-Unis 49
La Communauté économique européenne 50
Le Japon 50
Le Canada 51
L'équivalence des subventions à la production (ESP) 51
Autres systèmes de mesure 52

5 Les perspectives d'avenir, avec et sans libéralisation des échanges 59
Perspectives futures sans libéralisation des échanges 59
Perspectives futures avec libéralisation des échanges 61
Modèles mathématiques 61
L'incidence d'une libéralisation des échanges dans le secteur de l'agriculture 66
Résumé et limites des modèles 68

6 Le commerce agricole entre le Canada et le Japon : étude de cas 71
Le contexte 71
Le blé et les céréales fourragères 73
Le canola 74
Le porc et le bœuf 76
La libéralisation des échanges 78

7 Conclusions et choix possibles 81
Conclusions 81
Les tendances mondiales du marché 81
Les marchés céréaliers et l'interdépendance des politiques nationales 81
L'interventionnisme dans le secteur agricole à travers le monde 82
Les perspectives d'avenir, avec et sans libéralisation des échanges 82
Le commerce agricole entre le Canada et le Japon 82
Les perspectives d'avenir et les grandes questions à résoudre 83
Facteurs de distorsion et perspectives de libéralisation 83
Approches bilatérales : les contrats à long terme et les accords de libre-échange 84
Stratégies en l'absence d'une libéralisation des échanges 84

Appendices

A L'agriculture canadienne dans le contexte du *U.S. Farm Bill* de 1985 89
B Les effets du programme de subventions aux exportations (*Export Enhancement Program* – EEP) 97
C Minimisation du coût des subventions à l'exportation 103
D L'incidence d'une libéralisation des échanges pour le Japon et la Chine 105
E Les effets asymétriques des mesures protectionnistes et de leur abolition 107
F Les gains découlant du commerce et ses effets sur les producteurs 109

Notes 111

Liste des tableaux, des figures et des graphiques 115

Avant-propos

La présente étude a été réalisée dans le cadre du projet du Conseil économique sur l'avenir de l'économie céréalière des Prairies, projet qui a reçu son coup d'envoi dans une lettre du premier ministre du Canada datée du 31 mars 1987 :

> Je me réjouis de l'importante initiative que se propose de prendre le Conseil, en collaboration avec les gouvernements fédéral et provinciaux et le secteur privé. Je suis heureux d'appuyer ce projet d'étude, qui servira à stimuler le débat public sur un problème pressant nous concernant tous, celui de l'économie céréalière des Prairies. J'espère que tous y trouveront l'occasion d'un précieux échange d'information tandis que le Conseil, comme toujours, formulera ses opinions, ses conclusions et ses recommandations en toute indépendance.

L'étude examine les principaux changements qui ont eu lieu sur les marchés mondiaux des céréales depuis 1965. Elle fait état du contexte international et des politiques qui influeront sur le commerce du blé et des céréales secondaires dans les années à venir et décrit comment la réussite ou l'échec des négociations actuelles du GATT se répercutera sur le Canada. En particulier, les auteurs se sont penchés sur les produits agricoles que le Canada exporte vers le Japon.

Les gouvernements de la Saskatchewan et de l'Alberta, le ministère fédéral de l'Agriculture, The Prairie Pools Incorporated, Cargill Limited et la Banque royale du Canada ont contribué financièrement à la réalisation du projet. Des représentants de chacune de ces institutions et entreprises et plusieurs experts indépendants ont donné généreusement de leur temps pour assister aux réunions du comité consultatif technique rattaché au projet. Le Conseil les remercie tous de leur précieux concours.

D'autres études dans cette série portent sur l'offre et la demande mondiales de blé, de céréales secondaires et de canola, sur la politique canadienne à l'égard de l'agriculture des Prairies, sur les conséquences du resserrement des marges bénéficiaires pour les exploitations agricoles des Prairies et sur les possibilités de diversification de l'agriculture dans les Prairies. Dans un rapport publié en novembre 1988, le Conseil a formulé ses recommandations sur les moyens d'améliorer les politiques publiques relatives au secteur agricole des Prairies.

Andrew Schmitz, de l'Université de la Californie (Davis) et de l'Université de la Saskatchewan, a dirigé la recherche faite pour cette étude, dont il est un des auteurs. Colin Carter et Alex McCalla font partie du département d'économie de l'agriculture et des matières premières à l'Université de la Californie (Davis).

Judith Maxwell
Présidente

1 Cadre général de l'étude

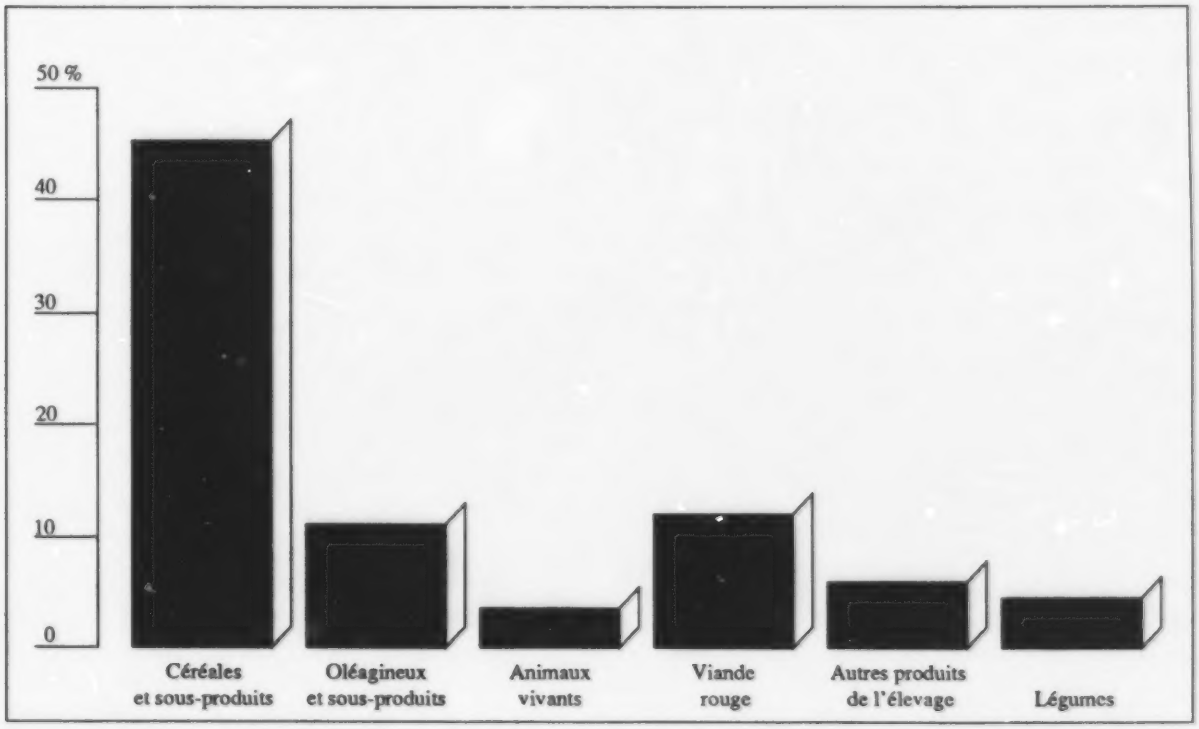
La culture des céréales, largement concentrée dans la région des Prairies, constitue une part importante de l'agriculture canadienne. La Saskatchewan, où le blé est la principale céréale cultivée, est la première province productrice de céréales, devant l'Alberta et le Manitoba dont le secteur agricole est plus diversifié.

En raison de la faible population du Canada par rapport au volume de sa production alimentaire, plus de 60 % de la récolte céréalière canadienne est exportée. Les céréales viennent au premier rang des exportations agricoles du Canada, avec une part variant entre 40 et 50 % du total, selon les années (graphique 1-1). Les principaux marchés d'exportation du Canada sont les États-Unis, l'Union soviétique, le Japon, la Communauté économique européenne et la Chine (graphique 1-2). Il faut préciser, toutefois, que ces données s'appliquent à l'ensemble des exportations agricoles du pays; pour les céréales, l'ordre d'importance de ces marchés est différent. Ainsi, le marché américain est un marché d'exportation relativement peu important pour les céréales canadiennes.

À cause de la nature même de l'agriculture canadienne et de la distribution géographique de la population, la région

Graphique 1-1

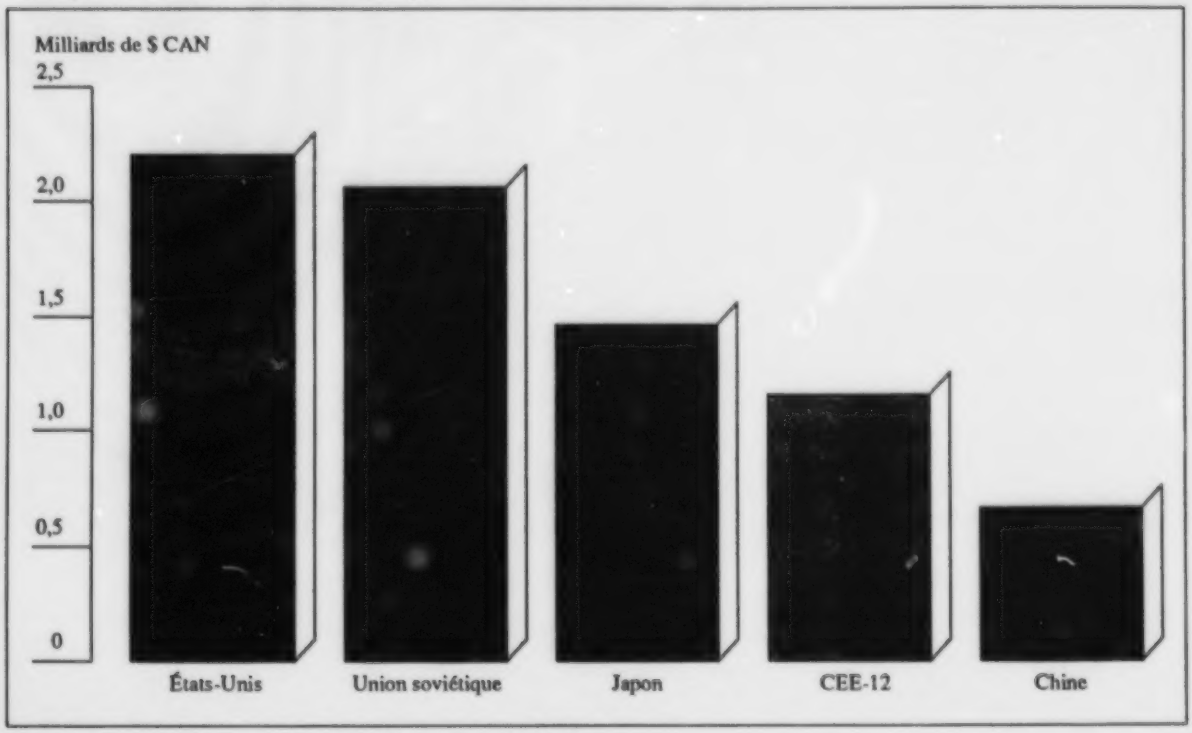
Principales exportations agricoles du Canada, 1986
Proportion du total des exportations agricoles



SOURCE Agriculture Canada, *Les échanges agricoles du Canada*.

Graphique 1-2

Principaux marchés d'exportation des produits agricoles du Canada, 1984



SOURCE Agriculture Canada, *Analyse du marché*, Ottawa, septembre 1987.

des Prairies est beaucoup plus dépendante du commerce agricole interprovincial et international que la région de l'Est du Canada. En effet, une partie importante des denrées alimentaires produites dans l'Est sont consommées sur place, alors que la situation est très différente dans l'Ouest. En fait, l'économie céréalière de l'Ouest est beaucoup plus tributaire des marchés d'exportation (si on considère le pourcentage de la production qui est exporté) que la plupart des autres grandes régions exportatrices de céréales. Il en résulte que la prospérité des agriculteurs des Prairies est profondément liée à la nature et à la structure du marché international des céréales.

La situation du marché international des grains est particulièrement importante pour le Canada. Avec la chute brutale des prix survenue à la fin des années 80, alors que les prix du blé sont tombés, en termes réels, à des niveaux inférieurs à ceux de la Dépression des années 30, le Canada a préconisé une politique de libéralisation accrue du commerce mondial des denrées agricoles. L'importance des distorsions causées par les barrières tarifaires et non tarifaires imposées au commerce agricole n'a cessé d'augmenter. En outre, le Canada s'est donné une stratégie agricole nationale dans le cadre de laquelle les exportations sont considérées comme un secteur prioritaire. Il est par ailleurs membre du groupe Cairns pour le libre-échange et appuie activement les objectifs de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

La libéralisation du commerce agricole n'a jamais vraiment fait partie des négociations du GATT, mais cette situation devrait changer lors de la huitième ronde de négociations qui s'amorce actuellement. La plupart des barrières à l'importation ont été mises en place pour renforcer des programmes agricoles nationaux, programmes sur lesquels les règles du GATT ne portaient pas; l'agriculture avait donc été tenue à l'écart des négociations antérieures. Les 94 membres signataires de l'Accord ont aujourd'hui une vision différente de cette question et le secteur de l'agriculture sera maintenant intégré aux négociations; les discussions qui se dérouleront

dans le cadre de l'*Uruguay Round* seront axées sur les politiques des pays industrialisés, qui ont tendance à surprotéger leur agriculture en recourant à des barrières commerciales et à des programmes de subventions.

Par ailleurs, le Canada et les États-Unis ont signé un accord de libre-échange en 1988. Même si le volume du commerce des céréales entre les deux pays est relativement faible, cet accord est particulièrement important pour l'avenir du secteur céréalier canadien. Les États-Unis sont en effet un concurrent important du Canada sur le marché mondial des céréales. Le traité de libre-échange pourrait ouvrir la voie à une plus grande coopération lors des négociations du GATT et à la signature d'ententes bilatérales semblables avec d'autres pays. Le Japon, par exemple, qui représente un débouché important pour les produits agricoles canadiens, notamment le blé, le porc et le canola, est un marché très protégé à l'heure actuelle. Une éventuelle libéralisation du commerce entre le Japon et le Canada, soit par le biais d'une entente bilatérale soit dans le cadre du GATT, serait particulièrement significative pour le Canada. En analysant les effets que pourrait avoir un traité bilatéral de libre-échange entre le Canada et le Japon, on saisit immédiatement toute l'importance d'une libéralisation du commerce pour l'économie agricole des Prairies.

Objectif et portée

Dans cette étude, nous ferons d'abord une analyse économique du marché international des céréales en nous intéressant plus particulièrement au commerce du blé. Nous tenterons également de définir le rôle présent et à venir du Canada sur les marchés mondiaux. Enfin, le Japon étant un acheteur important de produits agricoles canadiens, nous essayerons d'évaluer les effets éventuels d'une libéralisation des échanges entre ces deux pays, en particulier pour les céréales et la viande rouge.

L'étude se divise en sept chapitres. Le premier sert à définir le cadre général dans lequel se situe notre analyse, tandis que le deuxième donne un aperçu des tendances du marché mondial des céréales depuis les années 60, notamment en ce qui a trait au commerce du blé et des céréales secondaires. Quels ont été les principaux pays exportateurs et importateurs, et comment leur rôle respectif a-t-il évolué au fil des années ? En cherchant à répondre à ces questions, nous accordons une attention particulière à l'augmentation importante de la production qu'ont enregistrée différentes régions telles que l'Europe et la Chine, ainsi qu'aux changements survenus dans la demande de céréales, tant du point de vue des pays importateurs que de la qualité des denrées achetées. Les pays industrialisés ne sont plus les principaux importateurs de blé; l'accroissement de la demande est en effet principalement attribuable aux pays en développement. Cette croissance n'a toutefois pas visé le blé de première qualité, mais plutôt les variétés de qualité moyenne. Avec le temps, les principaux clients du Canada ont aussi changé; ainsi, dans les années 80, les plus grands importateurs de blé canadien sont les pays à économie centralisée.

Dans le troisième chapitre, nous tentons d'évaluer les effets qu'ont pu avoir les politiques nationales de différents pays, notamment celles adoptées aux États-Unis et dans la Communauté économique européenne, sur l'évolution du commerce céréalier. Les États-Unis, avec leur politique agricole axée sur des prix cibles, un taux de prêt et un programme de soutien des exportations, ont largement influé sur la situation de pays tels que le Canada, l'Australie et l'Argentine. Les autres pays doivent adapter leur stratégie selon les changements de la politique agricole américaine. Par conséquent, on ne peut véritablement évaluer l'impact que peut avoir le changement de politique d'un pays sans considérer la façon dont les autres pays réagissent à ce changement. Nous analyserons ainsi dans quelle mesure il y a eu coopération entre les pays exportateurs en matière de commercialisation, et dans quelle mesure les États-Unis ont pu fixer les prix-plancher du marché mondial pendant les périodes d'offre excédentaire. À cette fin, notre attention se portera plus particulièrement sur les points suivants : 1) la croissance de la production aux États-Unis, au Canada, dans les pays de la Communauté économique européenne et en Chine; 2) la mesure dans laquelle les prix canadiens à l'exportation ont suivi les prix fixés dans le cadre de la politique agricole américaine; 3) les facteurs déterminants de la politique agricole américaine; et 4) la réaction des exportateurs concurrents face aux changements de la politique agricole américaine.

Le quatrième chapitre porte sur l'intervention des gouvernements dans le secteur agricole. Quels sont les effets du protectionnisme et des subventions à l'exportation sur les marchés mondiaux ? Dans son livre intitulé *Agriculture in Disarray*, D. Gale Johnson a analysé les problèmes du commerce mondial des produits agricoles au début des années 70. Depuis cette époque, cependant, le protectionnisme s'est accentué dans le secteur agricole[1]. Le renforcement des barrières commerciales a eu des répercussions importantes sur l'agriculture canadienne, notamment dans les Prairies, puisque le protectionnisme entraîne une diminution de la demande pour les produits d'exportation de cette région. Nous présentons une estimation quantitative du protectionnisme, par pays; et, bien que les chercheurs ne s'entendent pas sur les techniques de calcul qu'il est préférable d'utiliser à cette fin, le tableau d'ensemble permet de conclure que ce sont le Japon et la Communauté économique

européenne qui possèdent le niveau de protection le plus élevé. Les effets de la libéralisation des échanges commerciaux varient selon les pays et même selon les secteurs au sein d'un pays. En règle générale, les prix des céréales dans les pays industrialisés sont fixés à des niveaux plus élevés que les prix mondiaux, alors qu'ils sont établis à des niveaux inférieurs aux cours mondiaux dans les pays en développement. La libéralisation du commerce pourrait donc bénéficier aux producteurs de plusieurs pays en développement et avoir un effet contraire pour les producteurs de la Communauté économique européenne et du Japon, par exemple. D'un autre côté, les consommateurs de ces deux dernières régions bénéficieraient vraisemblablement d'une libéralisation du commerce, contrairement à ceux de la plupart des régions moins développées et des pays à économie centralisée.

Quelles sont les perspectives d'avenir de l'économie céréalière des Prairies, avec ou sans libéralisation des échanges ? C'est à cette question que nous tentons de répondre dans le cinquième chapitre. Pour ce faire, nous avons quantifié les effets d'une éventuelle abolition des barrières commerciales et analysé dans quelle mesure cette évolution pourrait influer sur l'avenir du secteur céréalier. Il est certain qu'un grand nombre de facteurs pourront intervenir; par exemple, la libéralisation des échanges aura-t-elle lieu uniquement dans les pays industrialisés ou s'étendra-t-elle aux pays en développement ? Dans ce dernier cas, les avantages que l'on pourrait tirer d'une libéralisation du commerce seraient sans doute beaucoup plus importants.

Nous traitons également des effets d'une libéralisation des échanges sur plusieurs autres régions du monde. Comme l'évolution du contexte commercial fait inévitablement des gagnants et des perdants, nous examinons certaines des difficultés que pose la négociation d'un accord sur la libéralisation du commerce dans le cadre du GATT. Il ressort de notre analyse que, globalement, une éventuelle libéralisation des échanges profiterait sans doute au commerce mondial des céréales mais que la possibilité même d'un tel accord dépend largement du pouvoir politique des groupes qui en sortiraient perdants. Les agriculteurs européens, par exemple, ne bénéficient pas seulement de fortes mesures de protection, ils forment aussi un groupe de pression très puissant au niveau politique. Il y a fort à parier qu'ils n'accepteront pas facilement les pertes qu'entraînerait pour eux une levée des barrières tarifaires et non tarifaires.

Le sixième chapitre porte sur le commerce agricole entre le Canada et le Japon. Nous y soulignons les distorsions importantes qui nuisent à l'exportation de denrées canadiennes au Japon, notamment le blé, les céréales secondaires, le canola et la viande rouge. Nous analysons également en détail plusieurs aspects de cette relation commerciale et nous proposons, entre autres, une explication au fait que le Canada ne détient que 5 % du marché d'importation du bœuf au Japon.

Dans le dernier chapitre, nous tentons de cerner ce que pourrait être l'évolution future de l'économie céréalière des Prairies. Nous nous sommes limités volontairement à proposer des stratégies de remplacement en matière de commercialisation des denrées canadiennes sur les marchés internationaux. Quant aux diverses facettes de la politique agricole intérieure, notamment la question du crédit agricole, elles sont abordées dans un autre rapport[2].

Bref historique

Le but de cette étude étant d'analyser le marché mondial des céréales depuis le début des années 60, un bref aperçu historique s'impose. Traditionnellement, l'intervention gouvernementale a été très forte dans le secteur céréalier au Canada. Dès 1835, avant même la Confédération et la colonisation de l'Ouest, le conseil législatif et l'assemblée du Haut-Canada avaient adopté une loi qui établissait les normes de poids pour différentes espèces de céréales. En 1899, une Commission royale était créée pour étudier la question de l'expédition et du transport des grains. Peu de temps après, soit en 1906, une deuxième Commission royale sur le commerce du grain au Canada était constituée. En 1912, on adoptait la *Loi sur les grains du Canada*. Par la suite, les gouvernements allaient jouer un rôle sans cesse plus grand dans l'économie céréalière des Prairies et le commerce des grains. Le tableau 1-1 montre l'évolution de la production de blé dans les Prairies et l'ensemble du Canada entre 1911 et 1954. La production de blé des Prairies a plus que doublé entre 1911 et 1928, année où elle a atteint 544,6 millions de boisseaux. Elle baissa par la suite et ce n'est qu'en 1952 que la production a dépassé le niveau record de 1928, avec 678 millions de boisseaux.

Le développement de l'économie céréalière des Prairies a été très tôt lié aux marchés d'exportation; en 1911, les agriculteurs de l'Ouest exportaient déjà plus de la moitié de leur production. Trois grands éléments caractérisaient ce commerce d'exportation : 1) le Canada a axé sa production et son exportation sur les blés de haute qualité, riches en protéines; 2) les principaux marchés d'exportation du blé canadien se trouvaient alors situés en Europe, notamment au Royaume-Uni et en Allemagne de l'Ouest; et 3) le Canada était l'un des principaux pays exportateurs de blé, sa part du marché représentant à certains moments plus de 30 % des exportations mondiales.

Tableau 1-1

Production de blé dans les Prairies et au Canada, 1911-1954

	Provinces des Prairies			
	Superficie cultivée en blé	Rendement à l'acre	Production	Production du Canada
	En millions	En boisseaux	En millions de boisseaux	
1911	10,0	20,8	208,4	230,1
1921	22,2	12,6	280,1	300,9
1925	19,8	18,2	367,1	395,5
1926	21,8	17,5	380,8	407,1
1927	21,4	21,2	454,6	480,0
1928	23,2	23,5	544,6	566,7
1929	24,3	11,6	281,7	304,5
1930	24,8	16,0	397,3	420,7
1931	25,6	11,8	301,2	321,3
1932	26,4	16,0	423,0	443,1
1933	25,2	10,4	263,0	282,0
1934	23,3	11,3	263,8	275,8
1935	23,3	11,3	264,1	281,9
1936	24,8	8,1	202,0	219,2
1937	24,6	6,4	156,8	180,2
1938	25,0	13,5	336,0	360,0
1939	25,8	19,1	494,0	520,6
1940	27,7	18,5	513,8	540,2
1941	21,1	13,9	296,0	314,8
1942	20,7	25,6	529,0	556,7
1943	16,1	16,6	267,8	282,4
1944	22,4	17,5	391,7	414,9
1945	22,6	13,1	294,6	316,3
1946	23,7	16,6	393,0	411,6
1947	23,4	13,7	320,0	338,5
1948	22,8	15,6	356,0	381,4
1949	26,5	12,9	341,0	366,0
1950	25,8	17,0	439,0	466,5
1951	24,4	21,6	530,0	553,6
1952	25,2	26,9	678,0	701,9
1953	24,6	23,7	584,0	614,0
1954	23,4	12,0	282,0	308,9

SOURCE Sanford Evans Statistical Service, *Grain Trade Yearbook*, Winnipeg; et Bureau fédéral de la Statistique, *Wheat Review*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, août 1956.

Le tableau 1-2 fait voir les importations de blé pour les campagnes agricoles de 1922-1923 à 1937-1938. Au cours de cette période, la Grande-Bretagne, l'Irlande, la France, l'Allemagne, l'Italie et d'autres pays européens importaient environ 80 % des céréales négociées sur le marché mondial. En moyenne, la Grande-Bretagne et l'Irlande ont été les clients les plus importants et les plus stables, avec 30 à 35 % des importations mondiales de blé. Pendant la Dépression des années 30, leurs importations ont diminué mais pas autant que celles des autres pays importateurs.

Tout au long de la première moitié du XX[e] siècle, l'économie céréalière a connu des soubresauts importants. Pour une analyse plus détaillée de cette période mouvementée, le lecteur est invité à consulter l'ouvrage de V. C. Fowke, *The National Policy and the Wheat Economy*[3]. Cette étude

Tableau 1-2

Exportations mondiales nettes de blé et de farine et importations nettes, certains groupes de pays, campagnes 1922-1923 à 1937-1938

En millions de boisseaux

		Importations nettes			
	Exportations mondiales nettes	Grande-Bretagne et Irlande	France, Allemagne et Italie	Reste des pays importateurs européens	Pays importateurs de l'Europe de l'Est
Campagnes (août à juillet)					
1922-1923	718	210	209	160	101
1923-1924	835	240	169	184	163
1924-1925	779	228	215	175	119
1925-1926	702	208	150	170	146
1926-1927	852	236	263	175	127
1927-1928	827	232	220	198	139
1928-1929	946	219	233	215	182
1929-1930	613	224	96	188	140
1930-1931	838	245	174	198	166
1931-1932	802	261	135	215	184
1932-1933	631	234	48	163	157
1933-1934	555	238	26	133	126
1934-1935	541	217	22	134	139
1935-1936	523	220	13	118	114
1936-1937	607	212	102	130	98
1937-1938	546	208	59	138	98

SOURCE C. F. Wilson, *An Appraisal of the World Wheat Situation*, Procerdings of the Conference on Markets for Western Farm Products, Winnipeg, 1938, p. 50.

décrit le développement de l'industrie agricole dans les Prairies et analyse en détail certaines étapes décisives : les vives polémiques suscitées par la construction des chemins de fer, la création des premières coopératives de producteurs céréaliers, l'évolution de la Commission canadienne du blé, le rôle joué par les négociants du secteur privé et la Bourse des grains de Winnipeg, et enfin l'élaboration d'une politique agricole canadienne. Bon nombre des caractéristiques du marché des Prairies décrites dans cet ouvrage existent encore aujourd'hui. Les prix des céréales ont enregistré des fluctuations importantes. Par exemple, le boom de la fin des années 20 a été suivi de la Dépression, et le prix du boisseau de blé est passé de 1,03 $ en 1929-1930 à 0,34 $ en 1932-1933. Le graphique 1-3 montre clairement les effets d'une telle chute des cours : les rentrées de fonds totales des provinces des Prairies se sont effondrées, passant de 600 millions de dollars en 1928 à moins de 200 millions de dollars en 1931. Tout au long des années 30, les rentrées de fonds totales de cette région sont demeurées inférieures à la moitié de ce qu'elles avaient été à la fin des années 20.

On cherchait à cette époque à pénétrer de nouveaux marchés d'exportation et à stabiliser les cours par la signature d'accords internationaux. Ainsi, en 1922, le premier ministre R. B. Bennett signait l'Accord international du blé. Cet Accord était une tentative concertée de rajuster l'offre à la demande réelle afin de pouvoir relever et stabiliser les prix. Selon les termes de l'entente, les principaux exportateurs de blé acceptaient de réduire leur production nationale de 15 %. Avant les années 30, la production mondiale était en nette progression. Le total des superficies cultivées au Canada, aux États-Unis, en Argentine et en Australie est ainsi passé de 34 millions d'hectares au cours de la période 1909-1913 à 50 millions d'hectares dans les années 1926-1929[4].

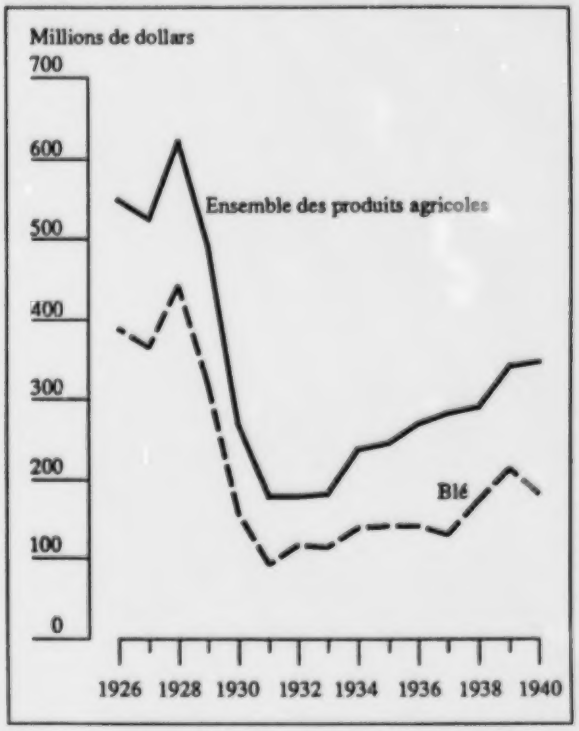
Les réserves de céréales ont aussi enregistré des fluctuations importantes d'une année à l'autre, tout comme les quantités produites et exportées. On peut voir au graphique 1-4 que les réserves étaient négligeables jusqu'en 1920-1921; elles ont augmenté par la suite, mais de façon irrégulière. La même instabilité peut être observée au niveau de la production et des exportations : ainsi, en 1923-1924, les exportations avaient triplé par rapport à leur niveau de 1919-1920.

Ce survol historique de l'industrie céréalière canadienne nous permet de dégager quelques points intéressants. D'abord, le marché mondial des céréales a toujours été très instable, ponctué périodiquement de hausses et de baisses brutales. Deuxième point, le Canada a poursuivi dès les débuts une stratégie d'expansion axée sur l'exportation. Troisièmement, les gouvernements sont toujours intervenus pour tenter

Graphique 1-3

Recettes de la vente du blé et d'autres produits agricoles, région des Prairies, 1926-1940

Années civiles

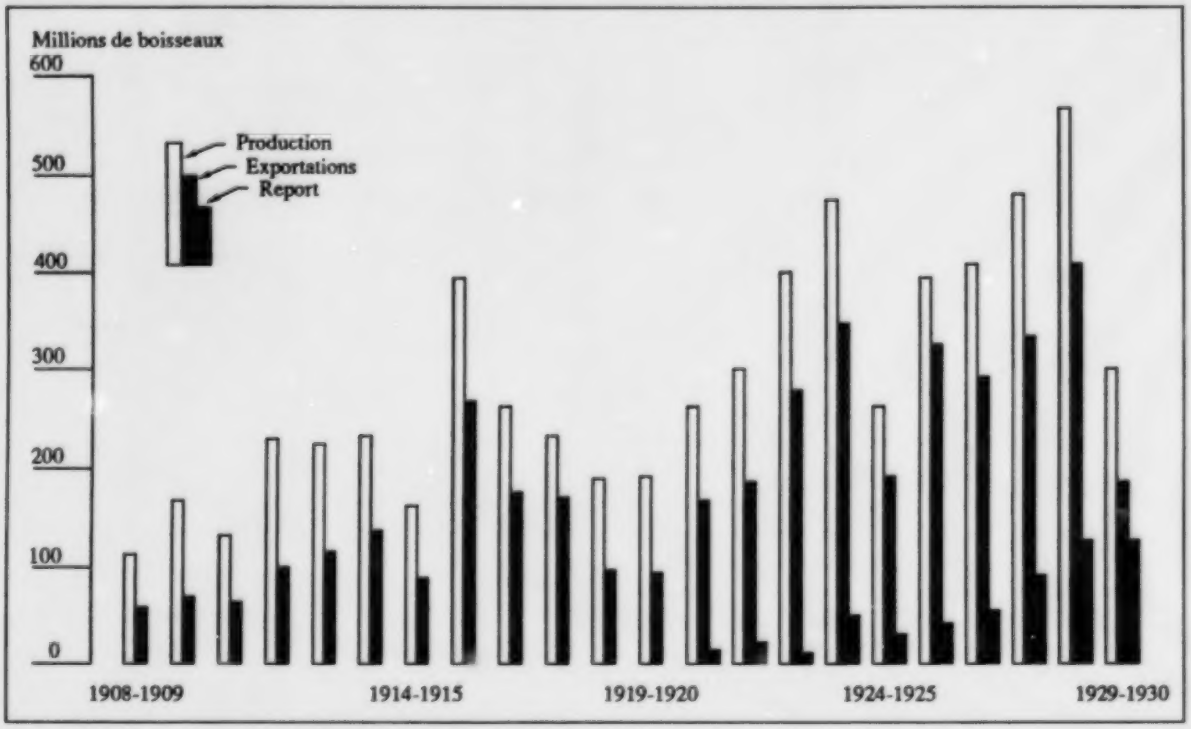


SOURCE Bureau fédéral de la Statistique, *Handbook of Agricultural Statistics, Part II: Farm Income, 1926-57*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.

d'orienter l'évolution de l'économie céréalière des Prairies. Enfin, en raison de la grande instabilité du marché céréalier et des changements qui n'ont cessé de le caractériser, les gouvernements ont toujours eu beaucoup de difficulté à trouver et à appliquer des solutions aux problèmes qu'ont éprouvés les producteurs de grain des Prairies. En dépit des efforts déployés, une grave récession a frappé cette région agricole dans la seconde moitié des années 80. La situation est liée en grande partie à l'effondrement du marché mondial des céréales et à l'affaissement des prix réels qui, en 1987, étaient tombés à leur niveau historique le plus bas. Les chapitres qui suivent décrivent les facteurs qui sont à l'origine de la crise mondiale de l'économie céréalière – facteurs qui dépassent souvent la portée des politiques agricoles du Canada – et tracent les grandes lignes de ce que pourrait être l'évolution du commerce mondial des céréales dans les années à venir.

Graphique 1-4

Production, exportations[1] et quantités de blé reportées[2], Canada, campagnes 1908-1909 à 1929-1930



1 Les exportations comprennent le blé et la farine de blé.
2 Les estimations du report de fin d'année ont débuté avec la campagne de 1920-1921.
Source D'après des données de Statistique Canada.

2 Aperçu des grandes tendances du marché

L'économie des Prairies canadiennes est étroitement liée à la production des céréales. Le Canada a une population relativement faible, aussi exporte-t-il un fort pourcentage de sa production céréalière. L'avenir de ce secteur dans les Prairies dépend donc largement de l'évolution des marchés d'exportation. Dans ce chapitre, nous tenterons de faire ressortir les caractéristiques du commerce mondial des céréales et de situer le Canada par rapport à ses concurrents.

Nous commençons par examiner les grandes tendances des marchés mondiaux des produits agricoles, en mettant l'accent sur le commerce des céréales. Le déclin en importance des pays industrialisés et l'importance croissante des pays en développement et des pays à économie centralisée au chapitre des importations de céréales sont ensuite analysés. Nous étudions enfin l'évolution des exportations du Canada et des États-Unis dans ce contexte.

L'évolution des tendances du marché fait ressortir clairement qu'il y a une diminution progressive du nombre de pays exportateurs (États-Unis, Communauté économique européenne, Canada, Australie et Argentine) alors que les importateurs sont plus nombreux et plus diversifiés. Ainsi, dans les années 50 et 60, la CEE était le premier importateur de céréales; elle est maintenant devenue le deuxième plus grand exportateur. Nous analysons la performance des principaux exportateurs sur le marché ainsi que les caractéristiques des principales régions importatrices (Japon, Union soviétique, Égypte, Afrique, Asie et Amérique latine). Nous nous penchons en particulier sur le changement spectaculaire qui a vu l'Europe de l'Ouest passer de grand importateur à l'un des principaux exportateurs de céréales, ainsi que sur l'augmentation phénoménale des rendements et de la production en Chine et en Inde. Compte tenu de leur population élevée, un modeste changement dans la position de ces deux pays sur les marchés d'importation ou d'exportation peut avoir une incidence significative sur les marchés mondiaux. En fait, ces deux pays constituent les deux principaux points d'interrogation de l'évolution future des marchés céréaliers. Enfin, le chapitre se termine par quelques commentaires sur les principaux intervenants accompagnés d'une brève évaluation de leur influence respective sur le marché mondial.

L'agriculture mondiale et l'évolution du commerce des céréales

Les marchés agricoles mondiaux, et plus particulièrement les marchés céréaliers, se sont non seulement développés rapidement, tant en volume qu'en valeur, depuis la Deuxième Guerre mondiale mais ils ont de plus subi des changements structurels importants. Dans le cadre de cette étude, nous entendons par élément structurel : 1) les grandes tendances du commerce, y compris les courants d'échange et les parts de marché; 2) le volume des échanges; 3) la composition du commerce, y compris la nature des produits et leur qualité; et 4) la valeur des échanges, les prix et l'instabilité des prix. Nous nous pencherons notamment sur l'évolution de la présence du Canada sur les marchés mondiaux, en établissant une comparaison avec les États-Unis sur certains points particuliers. La présente section nous permet donc de placer dans un contexte historique l'analyse qui suit sur le rôle que pourrait jouer le Canada sur les marchés mondiaux.

Les grandes tendances du commerce des grains et des céréales

Si nous considérons les grandes tendances qui ont marqué l'évolution du commerce agricole, nous constatons que les pays industrialisés d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Ouest ainsi que le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud sont devenus de plus en plus exportateurs et de moins en moins importateurs de céréales. Les pays à économie centralisée d'Europe de l'Est, l'Union soviétique et la plupart des pays en développement, sont devenus des importateurs nets[1]. Cette tendance ressort encore plus clairement lorsqu'on examine le commerce des grains. Le tableau 2-1 montre en effet que, de l'entre-deux-guerres à la période d'après-guerre, le sens des échanges internationaux s'est totalement modifié. Dans ce tableau, une valeur négative indique qu'il s'agit d'un importateur net alors qu'un chiffre positif dénote un exportateur net. Avant la Deuxième Guerre mondiale, trois grandes régions étaient des importateurs nets de céréales : l'Europe de l'Ouest (surtout le Royaume-Uni), la Chine et le Japon. L'Europe de l'Ouest était alors le plus grand importateur de céréales. Toutes les autres régions du monde étaient exportatrices, notamment toutes les régions en développement et l'Union soviétique.

Tableau 2-1

Exportations et importations (–) mondiales nettes de céréales[1], diverses périodes, 1934-1986

En millions de tonnes

	1934-1938	1948-1952	1960-1962	1969-1971	1975-1976	1979-1981	1982-1983	1985-1986
Pays industrialisés								
États-Unis	0,5	14,0	32,8	39,8	84,1	106,4	99,0	66,1
Canada	4,8	6,0	9,7	14,8	16,0	18,6	25,8	20,6
Afrique du Sud	0,3	–	2,1	2,5	3,4	6,2	0,5	1,1
Océanie	2,8	3,7	6,6	10,6	11,0	14,2	12,0	21,9
Europe de l'Ouest	–23,8	–22,5	–25,6	–21,4	–18,8	–11,1	–4,5	13,2
Japon	–1,9	–2,3	–5,3	–14,4	–18,9	–23,2	–23,7	–27,0
Pays à économie centralisée (PEC)								
Union soviétique et Europe de l'Est	4,7	2,7	0,5	–3,6	–35,7	–39,3	–44,6	–35,4
Chine	–1,0	–0,4	–3,6	–3,1	–1,7	–11,4	–14,7	–12,0
Pays en voie de développement								
Amérique latine	9,0	2,1	0,8	3,2	3,7	–5,3	0,2	–2,1
Afrique du Nord et Moyen-Orient	1,0	–0,1	–4,6	–9,2	–15,7	–23,3	–27,8	–24,8[2]
Asie (sauf le Japon et la Chine)	2,4	–3,3	–5,6	–11,0	–16,0	–13,4	–14,1	–19,5

1 Les céréales comprennent le blé, le riz moulu, le maïs, le seigle, l'orge, l'avoine, le sorgum et le millet.

2 Comprend l'Afrique seulement.

SOURCE Economic Report of the President, Washington, U.S. Government Printing Office, 1984, p. 123, pour les années 1934 à 1983; et Nations Unies, *Situation alimentaire – Supplément statistique*, Rome, FAO, 1986.

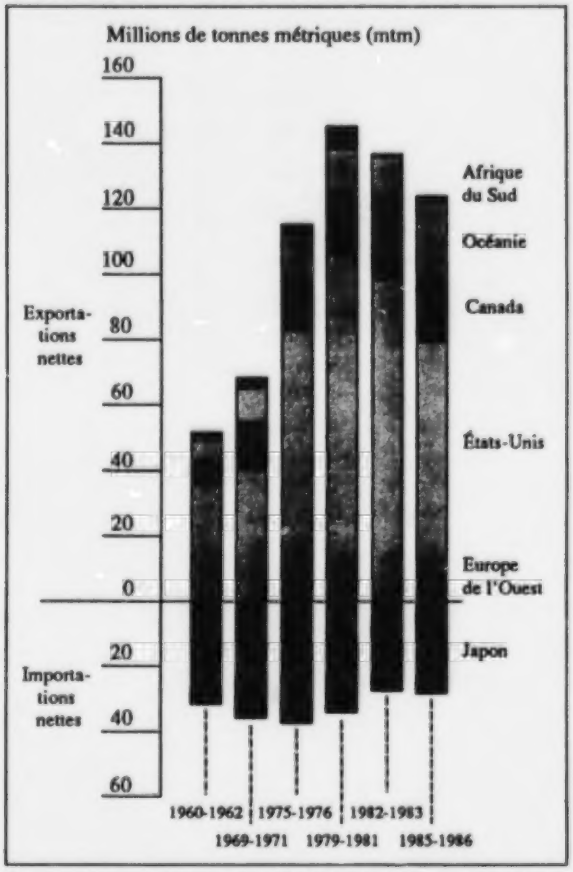
Cette situation, caractérisée par un grand nombre d'exportateurs et quelques importateurs allait radicalement changer après la Deuxième Guerre mondiale. En 1985-1986, les régions où l'on retrouve les pays en développement et les pays à économie centralisée étaient devenues de grands importateurs; de tous les pays industrialisés, seul le Japon reste un importateur, un très grand importateur, faut-il préciser.

L'analyse du tableau 2-1 fait ressortir plusieurs points dignes de mention. Premièrement, les États-Unis sont passés d'un rôle de très modeste exportateur à celui de premier exportateur mondial. Deuxièmement, les exportations du Canada et de l'Australie sont respectivement de quatre et sept fois supérieures à ce qu'elles étaient. Troisièmement, l'Europe de l'Ouest, qui affichait un solde importateur net de plus de 25 millions de tonnes en 1960-1962, est devenue un exportateur net de 13 millions de tonnes de céréales en 1985-1986. Ces tendances apparaissent clairement au graphique 2-1. Quatrièmement, l'Union soviétique, grand pays exportateur jusqu'en 1970, est devenue importatrice nette au cours des années 70 et 80. Notons toutefois que ses importations varient beaucoup selon les années. Cinquièmement, la Chine est devenue un pays importateur au cours des années 70 et 80, mais ses importations ont considérablement diminué après les réformes économiques mises en œuvre à la fin des années 70 et au début des années 80. Sixièmement, tous les pays en développement, en particulier ceux d'Asie (à l'exclusion du Japon et de la Chine), d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, sont devenus de grands importateurs de céréales. Les données pour les économies centralisées et les pays en développement sont présentées au graphique 2-2. Le profil du commerce international des céréales durant les années 80 a donc été marqué par un nombre accru d'importateurs et la présence de quelques exportateurs seulement.

On trouvera au tableau 2-2 d'autres renseignements sur l'évolution du marché, notamment une ventilation des importations et des exportations par grandes régions géographiques. En utilisant la même classification par grandes régions, nous pouvons constater que les changements structurels observés pour l'ensemble des échanges commerciaux sont encore plus prononcés pour le marché mondial des céréales. Ainsi, entre 1969-1973 et 1985, le groupe des pays industrialisés a perdu de l'importance comme destination des exportations des pays industrialisés (de 56 à 37 %) alors que sa part relative du marché mondial des importations a

Graphique 2-1

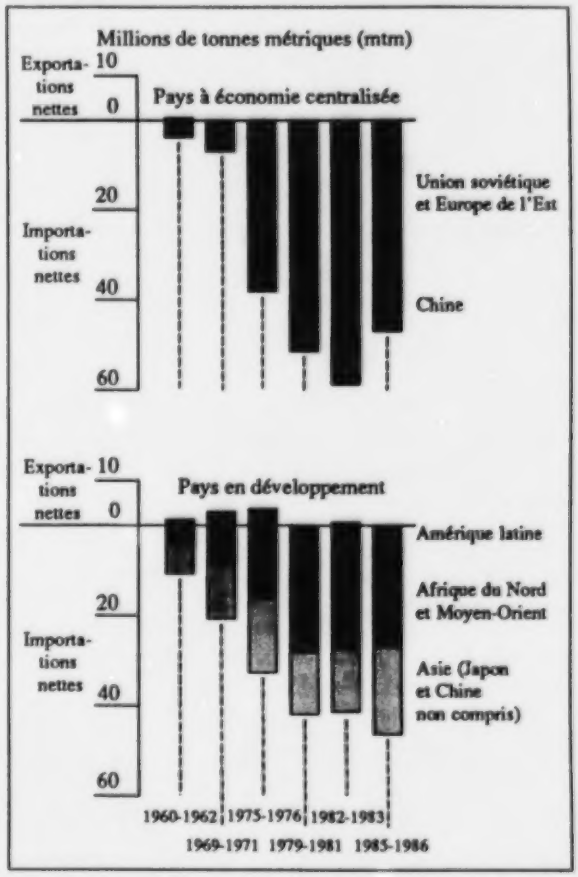
Exportations et importations nettes de céréales, pays industrialisés, 1960-1986



SOURCE Economic Report of the President, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1984, p. 123, pour les années 1934 à 1983; et Nations Unies, *Situation alimentaire – Supplément statistique*, Rome, FAO, 1986.

Graphique 2-2

Exportations et importations nettes de céréales, pays à économie centralisée et pays en développement, 1960-1986



SOURCE Economic Report of the President, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1984, p. 123, pour les années 1934 à 1983; et Nations Unies, *Situation alimentaire – Supplément statistique*, Rome, FAO, 1986.

diminué (de 50 à 31 %). Par contre, les pays en développement et les pays à économie centralisée accaparent une plus grande proportion des exportations des pays industrialisés et de l'ensemble des importations dans le monde. En 1985, les pays en développement ont accaparé 43 % de toutes les importations mondiales de céréales et les pays à économie centralisée, 25 %.

Les tendances qui ressortent au graphique 2-3 pour les États-Unis et le Canada traduisent bien cette baisse régulière de la place qu'occupent les pays industrialisés comme importateurs d'une part et l'importance croissante des pays à économie centralisée et des pays en développement à ce titre. Notons que les États-Unis sont beaucoup plus dépendants des pays en développement que le Canada, qui envoie près de 50 % de ses exportations vers les pays à économie centralisée. Plus précisément, la proportion des céréales américaines exportées vers les pays industrialisés a baissé de 52 à 35 %, alors que la part de céréales américaines achetées par les pays en développement a légèrement augmenté (de 40 à 43 %). Les États-Unis sont beaucoup plus dépendants des marchés des pays à économie centralisée qu'ils ne l'étaient auparavant, la part de ces pays étant passée de 8 à 21 %. La dépendance croissante des États-Unis à l'égard des

Tableau 2-2

Répartition des exportations de céréales entre les principaux groupes de pays destinataires, diverses années, 1969-1985[1]

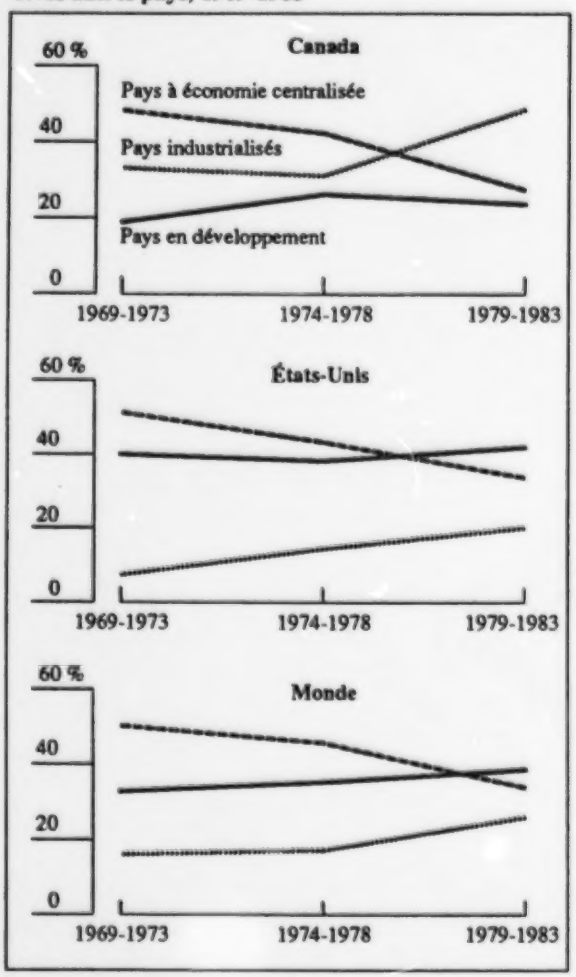
En pourcentage

	Destination		
	Pays industrialisés	Pays à économie centralisée	Pays en développement
Origine des exportations :			
Pays industrialisés			
1969-1973	56	12	31
1974-1978	50	16	33
1979-1983	39	24	36
1984	36	25	38
1985	37	23	39
Pays en développement			
1969-1973	45	6	50
1974-1978	33	14	53
1979-1983	12	32	56
1984	12	23	65
1985	13	24	63
Pays à économie centralisée			
1969-1973	13	60	27
1974-1978	11	51	37
1979-1983	8	53	39
1984	12	59	29
1985	23	47	30
Monde			
1969-1973	50	16	33
1974-1978	46	17	35
1979-1983	35	26	39
1984	32	26	42
1985	31	25	43

1 Les céréales comprennent le blé, le riz, le maïs, l'orge et l'avoine.
SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

Graphique 2-3

Parts du marché des exportations de céréales détenues par le Canada, les États-Unis, et les autres pays, 1969-1983



SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

pays en développement s'est clairement traduite dans les expéditions massives dans le cadre du PL 480 pendant les années 60 et le début des années 70. Quant au Canada, il a connu une baisse très marquée de ses exportations vers les pays industrialisés (de 48 à 27 % entre 1969 et 1983); il a compensé cette baisse en augmentant ses exportations vers les pays à économie centralisée (33 à 49 %).

On peut voir aux tableaux 2-3 et 2-4 les principaux changements intervenus entre 1960-1961 et 1984-1985 dans les parts du marché du blé détenues respectivement par les États-Unis et le Canada. Ces changements sont révélateurs : en 1960-1961, 30 % des exportations de blé des États-Unis allaient à destination des pays industrialisés; la même année,

Tableau 2-3

Répartition des exportations de blé et de farine de blé des États-Unis entre les principaux groupes de pays destinataires, campagnes 1960-1961 à 1984-1985

En pourcentage

	Destination		
	Pays industrialisés	Pays à économie centralisée	Pays en développement
Campagne			
1960-1961	30	6	64
1961-1962	30	2	68
1962-1963	21	3	76
1963-1964	25	14	61
1964-1965	23	1	76
1965-1966	30	–	70
1966-1967	28	1	71
1967-1968	22	–	78
1968-1969	28	–	72
1969-1970	28	–	72
1970-1971	37	2	61
1971-1972	26	–	74
1972-1973	22	34	44
1973-1974	21	21	58
1974-1975	20	9	71
1975-1976	24	15	61
1976-1977	20	16	64
1977-1978	20	15	65
1978-1979	19	19	62
1979-1980	21	22	57
1980-1981	19	29	52
1981-1982	16	31	53
1982-1983	14	19	67
1983-1984	17	20	63
1984-1985	13	23	64

SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

Tableau 2-4

Répartition des exportations de blé et de farine de blé du Canada entre les principaux groupes de pays destinataires, campagnes 1960-1961 à 1984-1985

En pourcentage

	Destination		
	Pays industrialisés	Pays à économie centralisée	Pays en développement
Campagne			
1960-1961	70	15	15
1961-1962	60	27	13
1962-1963	63	19	18
1963-1964	41	51	8
1964-1965	46	39	15
1965-1966	33	54	13
1966-1967	38	41	21
1967-1968	50	35	15
1968-1969	49	30	21
1969-1970	43	35	22
1970-1971	41	24	35
1971-1972	31	43	26
1972-1973	23	55	22
1973-1974	37	27	36
1974-1975	35	25	40
1975-1976	32	43	25
1976-1977	32	34	34
1977-1978	30	36	34
1978-1979	27	42	31
1979-1980	26	40	34
1980-1981	22	51	27
1981-1982	20	52	28
1982-1983	17	58	25
1983-1984	17	46	37
1984-1985	14	56	30

SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

70 % des exportations de blé canadien se faisaient vers ce groupe de pays. En 1984-1985, le pourcentage des exportations de blé américain allant vers les pays industrialisés avait chuté d'un peu plus de la moitié pour se fixer à 13 %. Cette même année, la part des exportations canadiennes vers les pays industrialisés était à peu près semblable à celle des États-Unis – 14 % – soit une chute de près de 500 % depuis 1960-1961. Au début des années 60, les États-Unis étaient déjà établis sur le marché des pays en développement vers lesquels ils expédiaient 64 % de leurs exportations (principalement dans le cadre du programme PL 480). Entre 1960-1961 et 1984-1985, ce pourcentage est demeuré exactement le même, avec une pointe de 78 % à la fin des années 60. Il faut aussi noter que, en 1984-1985, une forte proportion des exportations américaines vers les pays en développement se sont faites sur une base commerciale. Les expéditions de blé canadien vers les pays en développement représentaient 15 % des exportations canadiennes en 1960-1961. En 1984-1985 ce chiffre avait doublé pour atteindre 30 %. Les ventes perdues du côté des pays industrialisés ont donc été largement compensées par l'augmentation des exportations vers les pays à économie centralisée; la part de ce marché détenue

par le Canada est en effet passée de 15 % en 1960-1961 à 56 % en 1984-1985. On voit donc que la diminution de la demande d'importation de blé dans les pays industrialisés a nécessité des rajustements beaucoup plus importants pour le Canada que pour les États-Unis[2].

Évolution de la production, de la consommation et du commerce du blé et des céréales secondaires

Dans cette section, nous allons esquisser les grandes lignes de la production, de la consommation et du commerce dans le secteur du blé et celui des céréales secondaires. Chacun de ces secteurs fera l'objet d'un examen distinct; nous tenterons ensuite de déterminer les effets combinés de leur évolution respective au niveau de l'utilisation de ces céréales et de la qualité recherchée.

Le blé

Entre 1960 et 1985, la production mondiale de blé a plus que doublé, passant de 238 millions de tonnes métriques (mtm) à 503 mtm (tableau 2-5). Le commerce du blé a augmenté de deux fois et demie pendant la même période (de 44 à 98 mtm avec un sommet de 116 mtm en 1984). La superficie cultivée est demeurée à peu près inchangée alors

Tableau 2-5

Statistiques mondiales du blé : superficie cultivée, rendement, production, utilisation fourragère et échanges, 1960-1985

	Superficie cultivée	Rendement	Production	Utilisation fourragère	Échanges
	En milliers d'hectares	En tonnes métriques par hectare (tm/ha)	En millions de tonnes métriques (mtm)		
1960	202 192	1,17	238,4	26,3	43,9
1961	203 450	1,10	224,8	29,3	46,9
1962	206 873	1,21	251,8	25,6	46,2
1963	206 302	1,13	233,9	20,1	58,3
1964	215 937	1,25	270,4	29,1	54,9
1965	215 518	1,22	263,3	43,9	61,1
1966	213 640	1,43	306,7	37,4	58,4
1967	219 201	1,35	297,6	43,7	53,5
1968	223 899	1,47	330,8	55,4	50,3
1969	217 834	1,42	310,0	64,9	55,8
1970	206 992	1,51	313,7	72,4	56,5
1971	212 860	1,64	351,0	74,6	56,1
1972	211 036	1,62	343,4	79,1	71,6
1973	217 142	1,71	373,2	63,8	73,0
1974	220 054	1,63	360,2	66,7	68,4
1975	225 370	1,58	356,6	59,1	73,3
1976	233 190	1,80	421,4	61,2	70,8
1977	227 102	1,69	384,1	79,1	75,5
1978	228 911	1,95	446,8	81,8	84,0
1979	228 296	1,85	424,5	87,2	93,3
1980	236 982	1,86	442,9	84,2	96,9
1981	238 675	1,87	448,4	80,1	107,8
1982	237 543	2,01	479,1	88,6	107,0
1983	229 111	2,14	490,9	90,9	110,4
1984	231 180	2,22	514,6	95,3	115,9
1985	229 203	2,19	503,2	93,1	97,8

SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

que le rendement moyen a presque doublé, passant de 1,17 tonnes métriques à l'hectare (tm/ha) à 2,19 tm/ha. On trouvera au graphique 2-4 les grandes tendances de la production au Canada, dans la CEE-12 et aux États-Unis.

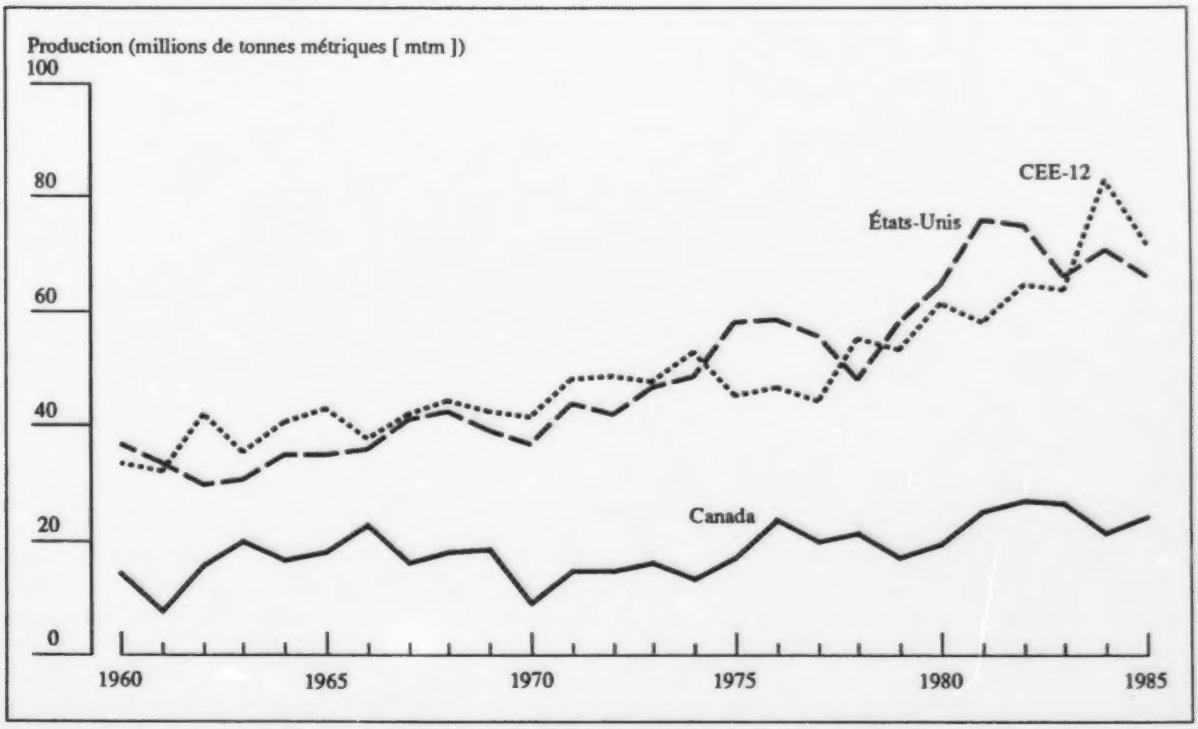
Le tableau 2-6 donne plus de détails sur la croissance du rendement, l'une des plus importantes variables qui ait influé sur la structure du commerce international du blé. Bien que le rendement mondial moyen ait plus que doublé, les résultats par pays et par région sont très différents. Si on compare la moyenne triennalle de 1960-1962 à celle de 1983-1985, on constate que les chiffres varient sensiblement. Le rendement moyen dans la CEE-12 a plus que doublé, passant de 2,03 à 4,59 tm/ha; il est à noter cependant que dans un pays, le Royaume-Uni, le gain a été plus modeste (3,82 à 6,8 tm/ha). Aux États-Unis, le rendement a augmenté de 55 % alors qu'au Canada, il augmentait de 25 %, passant de 1,41 à 1,76 tm/ha (voir le graphique 2-5). En Australie, le rendement a été très faible et inégal au cours de la période, se situant en moyenne à 1,25 tm/ha et aucune tendance claire ne ressort des données. Tout comme dans la Communauté économique européenne, des changements d'une importance considérable sont survenus en Inde et en Chine, deux grands producteurs de blé. En Inde, le rendement a plus que doublé, passant de 0,83 à 1,82 tm/ha, et était même plus élevé, ces dernières années, que celui obtenu au Canada. Dans le même intervalle, le rendement en Chine a plus que triplé (graphique 2-6).

Les céréales secondaires

Le tableau 2-7 présente des données semblables pour les céréales secondaires. De 1960 à 1985, la production de céréales secondaires a presque doublé à travers le monde. Les échanges internationaux de céréales secondaires ont pour leur part augmenté de trois fois et demie, passant de

Graphique 2-4

Production de blé, certains pays, 1960-1985



SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

Tableau 2-6

Récoltes de blé, divers pays, 1960-1985

En tonnes métriques par hectare (tm/ha)

	Monde	CEE-12[1]	Royaume-Uni	États-Unis	Canada	Australie	Inde	Chine
1960	1,17	1,88	3,57	1,75	1,42	1,36	0,77	0,78
1961	1,10	1,91	3,53	1,60	0,75	1,12	0,85	0,55
1962	1,21	2,30	4,35	1,67	1,41	1,25	0,88	0,69
1963	1,13	2,07	3,90	1,69	1,76	1,33	0,79	0,77
1964	1,25	2,26	4,24	1,73	1,36	1,38	0,72	0,82
1965	1,22	2,38	4,06	1,73	1,54	0,99	0,91	1,02
1966	1,43	2,22	3,83	1,78	1,87	1,50	0,82	1,05
1967	1,35	2,64	4,18	1,73	1,32	0,83	0,88	1,12
1968	1,47	2,60	3,54	1,90	1,48	1,36	1,10	1,11
1969	1,42	2,56	4,03	2,05	1,80	1,11	1,16	1,08
1970	1,51	2,53	4,19	2,08	1,78	1,21	1,20	1,14
1971	1,64	2,95	4,38	2,28	1,83	1,20	1,30	1,27
1972	1,62	3,01	4,24	2,19	1,67	0,86	1,37	1,36
1973	1,71	3,11	4,36	2,12	1,68	1,33	1,27	1,33
1974	1,63	3,34	4,97	1,83	1,48	1,36	1,17	1,51
1975	1,58	3,10	4,34	2,05	1,80	1,40	1,33	1,63
1976	1,80	3,01	3,85	2,03	2,09	1,31	1,41	1,77
1977	1,69	3,18	4,90	2,06	1,96	0,94	1,38	1,46
1978	1,95	3,67	5,26	2,11	1,99	1,76	1,47	1,84
1979	1,85	3,59	5,23	2,29	1,63	1,45	1,56	2,13
1980	1,86	3,94	5,87	2,25	1,72	0,96	1,43	1,88
1981	1,87	3,71	5,84	2,32	1,99	1,37	1,62	2,10
1982	2,01	4,03	6,20	2,38	2,12	0,77	1,69	2,44
1983	2,14	3,96	6,37	2,65	1,93	1,70	1,81	2,80
1984	2,22	5,12	7,71	2,60	1,61	1,52	1,84	2,96
1985	2,19	4,68	6,31	2,51	1,74	1,37	1,81	2,93

1 Belgique, Grande-Bretagne, Danemark, Grèce, Irlande, Italie, France, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Espagne et Allemagne de l'Ouest.
SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

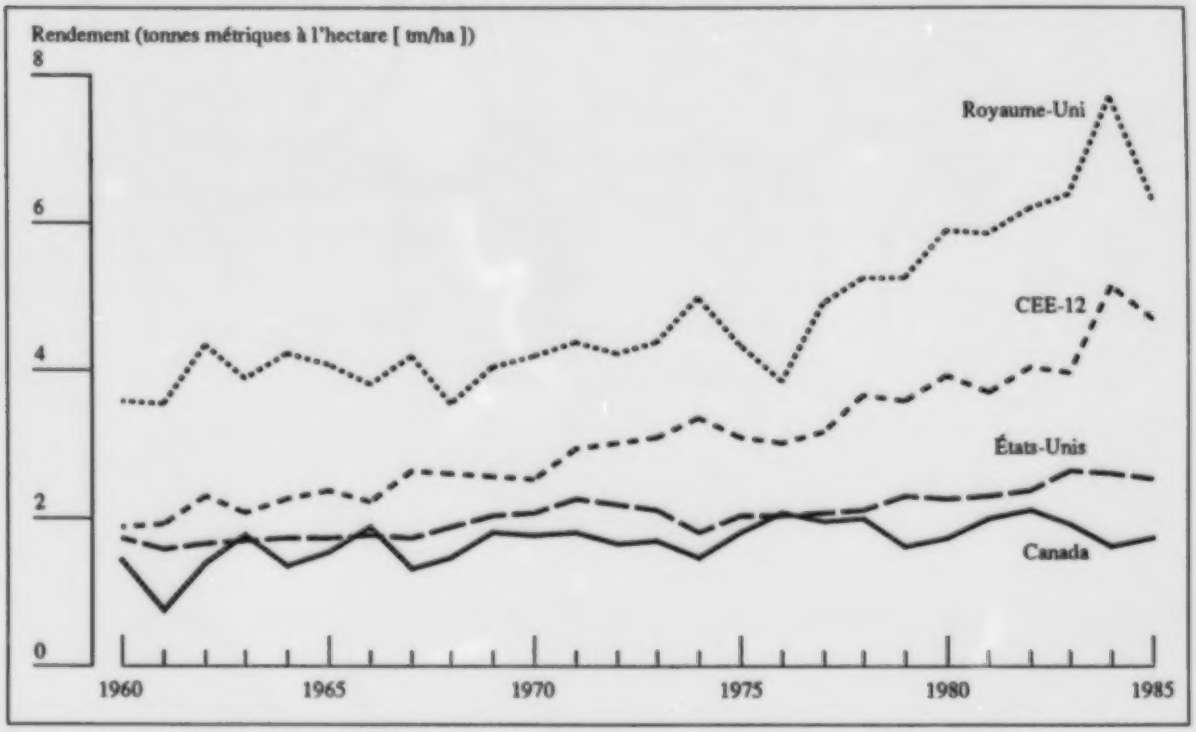
6 à 8 % de la production pendant les années 60 à entre 12 à 14 % à la fin des années 70 et au début des années 80. Comme pour le blé, l'augmentation de la production est due presque exclusivement à une hausse sensible des rendements. Dans l'ensemble, les récoltes ont augmenté de 75 % alors que la superficie cultivée ne s'est accrue que de 5 %. On trouvera au graphique 2-7 des données plus détaillées pour chacun des principaux producteurs. Le tableau 2-8 porte sur l'orge, la principale céréale secondaire exportée par le Canada. On peut voir que l'évolution de la production d'orge est à peu près semblable à celle de toutes les autres céréales secondaires. Ainsi, la production a plus que doublé; cependant, une plus grande proportion de l'augmentation des récoltes d'orge est attribuable à un accroissement de la superficie cultivée, soit environ 35 %. Quant au rendement, il a progressé de 50 %. Le commerce de l'orge a connu une hausse de 325 % en volume, contre près de 350 % pour l'ensemble des céréales secondaires. La part de l'orge dans les échanges internationaux a donc légèrement diminué pendant cette période, passant de 23 % des exportations à 20 % dans les années 80.

L'utilisation du blé et des céréales secondaires

Entre 1960 et 1985, la production mondiale de blé a augmenté plus rapidement que la production de céréales secondaires. Cependant, le commerce des céréales secondaires a connu une croissance plus rapide que celui du blé. Fait à noter, l'utilisation du blé comme aliment fourrager a augmenté plus rapidement que la production ou le

Graphique 2-5

Rendement des cultures de blé au Canada en comparaison de celles du Royaume-Uni, de la Communauté économique européenne et des États-Unis, 1960-1985



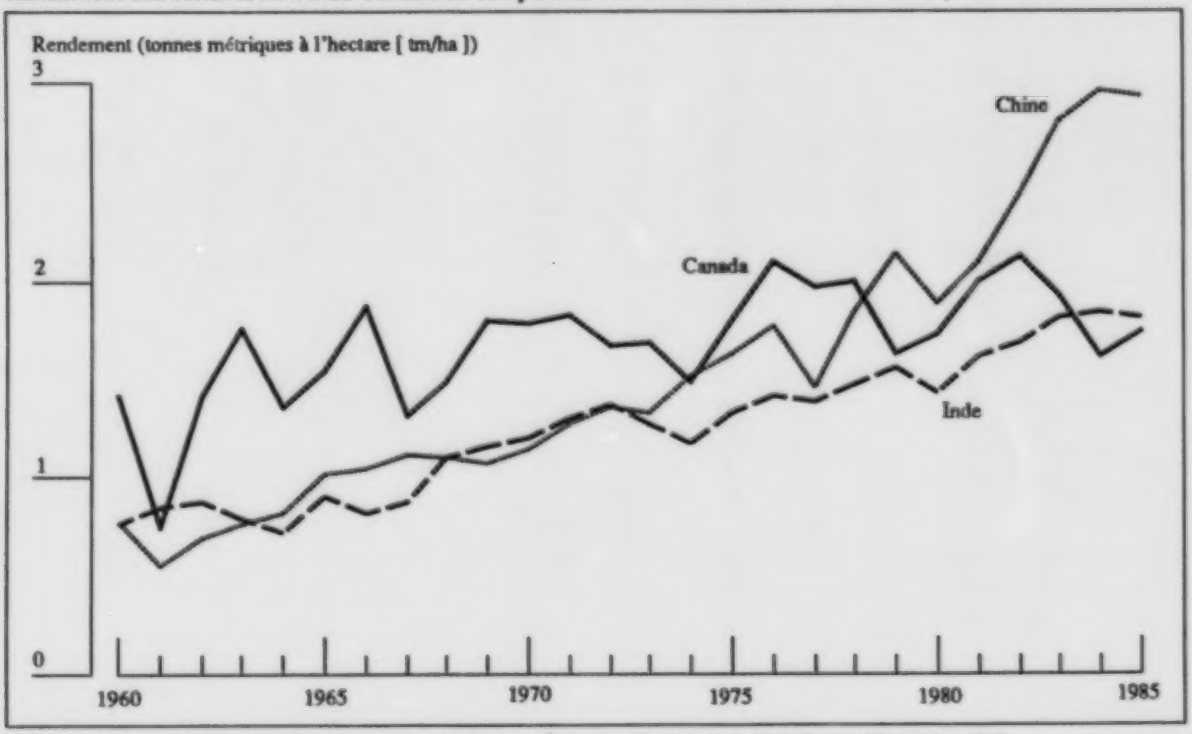
SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

commerce, tant du blé que des céréales secondaires. À travers le monde, la quantité de blé utilisée comme céréale fourragère est passée d'environ 25 mtm à plus de 90 mtm, une augmentation de 360 %. Cette hausse est due en partie à l'évolution des prix du blé et du maïs (pour plus de détails, voir le tableau 2-9 et le graphique 2-8). L'utilisation accrue du blé comme céréale fourragère a été particulièrement notable en Union soviétique et au sein de la Communauté économique européenne. En Union soviétique, la consommation de blé fourrager est passée de moins de 10 mtm au début des années 60 à plus de 50 mtm en 1979. Le volume actuel de 35 mtm représente presque 40 % de la consommation totale de blé dans ce pays. Au sein de la Communauté économique européenne, la consommation de blé fourrager a triplé pendant la même période. Ces deux régions comptent pour près des deux tiers de la consommation mondiale de blé fourrager. Les autres grands consommateurs de blé fourrager au cours des années récentes ont été l'Europe de l'Est et les États-Unis. La consommation de blé fourrager en Europe de l'Est a oscillé entre 12 et 15 mtm. Les trois plus grands utilisateurs – l'Union soviétique, la Communauté économique européenne et l'Europe de l'Est – consomment à elles seules plus de 80 % de tout le blé fourrager à travers le monde.

Quelles sont les conséquences de ces changements ? On peut facilement utiliser des blés de faible qualité comme céréales fourragères, particulièrement si le prix est intéressant. S'il était possible de soustraire la part de blé utilisée comme céréale fourragère du volume total de blé négocié, on s'apercevrait sans doute que le taux de croissance des échanges de blé pour consommation alimentaire est beaucoup plus bas qu'il ne paraît. Enfin, l'augmentation de l'utilisation du blé

Graphique 2-6

Rendement des cultures de blé au Canada en comparaison de celles de l'Inde et de la Chine, 1960-1985



SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

comme céréale fourragère et l'accroissement des échanges de céréales secondaires reflètent bien les changements qui sont survenus dans les habitudes de consommation, changements entraînés par l'augmentation des revenus. Or, la consommation de viande étant encore plus étroitement liée à l'augmentation des revenus que l'utilisation de céréales pour consommation alimentaire, on devrait assister – et on assiste effectivement – à une augmentation de la demande de céréales fourragères. La croissance encore plus rapide de la demande dans le secteur des produits à haute teneur en protéines comme le soya et la farine de soya vient d'ailleurs confirmer cette hypothèse.

Autre changement significatif : la demande plus forte de blé de faible qualité ou de qualité moyenne. Selon Carter et collab. (1986[3]), le marché des variétés de blé de qualité moyenne est de loin le plus important et celui qui enregistre la croissance la plus rapide, alors que le marché du blé de haute qualité croît très lentement. Storey (1986[4]) cite Henning (1985[5]) dont les travaux portent précisément sur l'évolution des préférences en matière de qualité. Les données qu'il présente indiquent clairement que le taux de croissance du commerce du blé de haute qualité (classe 1, à laquelle appartiennent la plupart des blés de première classe de l'Ouest canadien) a été beaucoup plus lent que celui des classes 2, 3 et 4, dans lesquelles on retrouve la plus grande partie des blés exportés par les autres pays producteurs. Toujours selon Henning, le taux de croissance annuel moyen pour la période 1958-1981 a été de 1,9 % par année pour la classe 1, contre 2,9 % pour la classe 2; de 7,3 % pour la classe 3 et de 4,4 % pour la classe 4 (Storey, p. 569). Cette évolution du marché reflète bien l'utilisation accrue du blé comme céréale fourragère dont nous avons fait état plus haut. Enfin, la tendance serait plus marquée dans les pays à économie centralisée et les pays en développement que sur le marché, en contraction, des pays industrialisés.

Tableau 2-7

Statistiques mondiales des céréales secondaires : superficie cultivée, rendement, production, utilisation fourragère et échanges, 1960-1985

	Superficie cultivée	Rendement	Production	Utilisation fourragère	Échanges
	En milliers d'hectares	En tonnes métriques par hectare (tm/ha)	En millions de tonnes métriques (mtm)		
1960	324 244	1,38	447,7	254,6	25,6
1961	322 229	1,34	434,1	253,4	34,7
1962	320 752	1,43	459,4	257,7	32,6
1963	324 696	1,44	467,6	257,7	36,3
1964	321 632	1,47	472,9	264,9	37,7
1965	320 004	1,51	484,6	283,4	47,4
1966	320 951	1,62	520,4	300,6	43,7
1967	326 399	1,68	550,7	307,4	44,2
1968	325 843	1,69	552,7	318,3	40,7
1969	330 382	1,74	575,6	336.6	48,3
1970	331 303	1,73	575,1	341,1	54,3
1971	332 478	1,89	629,0	368,5	58,2
1972	325 713	1,86	607,8	379,7	68,9
1973	344 033	1,95	671,3	406,1	81,6
1974	341 883	1,84	631,2	368,1	69,9
1975	349 294	1,84	646,1	378,2	88,2
1976	344 702	2,04	704,7	404,1	89,3
1977	346 359	2,02	701,6	412,8	95,7
1978	343 721	2,19	755,1	450,4	99,8
1979	343 129	2,16	743,8	453,0	108,2
1980	342 370	2,14	732,8	434,2	118,8
1981	350 087	2,19	769,8	445,5	108,4
1982	339 083	2,29	779,1	461,2	98,0
1983	334 193	2,05	685,3	478,2	102,4
1984	338 617	2,38	808,1	504,4	112,0
1985	342 994	2,45	842,6	507,9	105,7

Source : D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

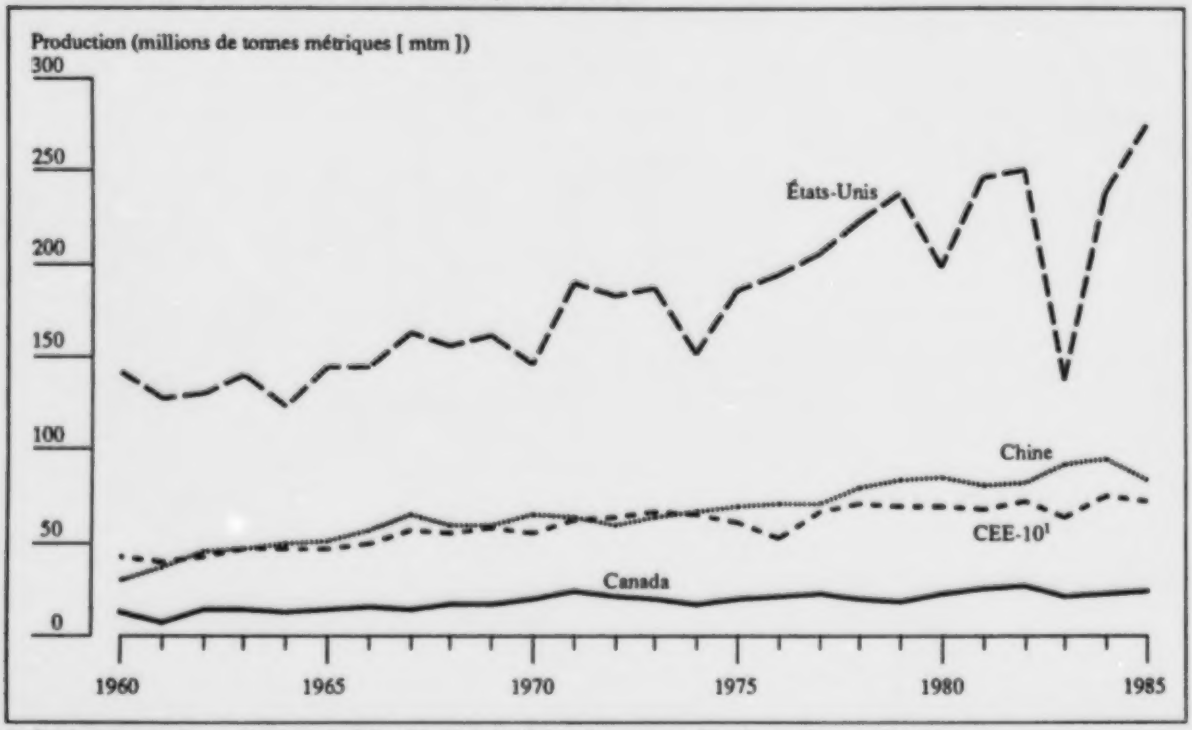
Dans un article récent, Veeman[6] indique que, même si les prix des variétés de blé riches en protéines commandent encore une prime sur les marchés mondiaux, l'écart pourrait être insuffisant pour compenser la perte de rendement qu'ils occasionnent. Les conséquences de ces résultats et l'évolution des préférences en matière de qualité dans les pays à économie centralisée et les pays en développement, sont particulièrement importantes pour le Canada : celui-ci doit évaluer avec soin la place qu'il veut occuper sur ces marchés et cesser de se concentrer exclusivement sur le marché des blés de haute qualité; mais il va sans dire que le Canada ne devrait pas abandonner totalement la production de blés riches en protéines.

Évolution et stabilité des prix

Les prix nominaux des céréales sur les marchés internationaux sont demeurés très stables pendant la plus grande partie des années 50 et 60 avant de grimper en flèche en 1972-1973 (ils ont triplé entre la fin de 1972 et le milieu de 1973). Les prix ont ensuite chuté brutalement entre 1975 et 1977, pour remonter en 1980 jusqu'à un niveau approchant celui de 1973, en valeur nominale toujours, puis s'affaisser à nouveau au cours des années 80 (voir le graphique 2-9). Il faut préciser, cependant, que les années 70 ont été marquées par une inflation généralisée; aussi les prix réels sont-ils plus révélateurs des tendances à long terme. Le graphique 2-10

Graphique 2-7

Production de céréales secondaires, certains pays, 1960-1985



1 Belgique, Grande-Bretagne, Danemark, Grèce, Irlande, Italie, France, Luxembourg, Pays-Bas et Allemagne de l'Ouest.
SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

fait voir l'évolution du prix réel du blé canadien à la production entre 1916 et 1986; il ressort clairement de ces données que même les prix réels sont instables. Si on peut discerner une tendance, c'est que les cours sont à la baisse; ce qui viendrait confirmer l'hypothèse, largement soutenue, selon laquelle le prix réel des céréales a reculé au cours du XX[e] siècle.

Une telle baisse des prix réels reflète l'influence de divers facteurs liés à l'offre; les augmentations de rendement dues au progrès technologique ont fait augmenter l'offre mondiale de blé plus rapidement que la croissance démographique et l'augmentation des revenus n'ont fait augmenter la demande. En soi, la baisse des prix réels est peu significative en économie de marché si elle est due principalement à une amélioration de la productivité. Mais les politiques agricoles nationales des pays industrialisés ont aussi contribué à la chute des prix. Il est incontestable, par exemple, que la croissance rapide de la production dans la Communauté économique européenne depuis 1967 est attribuable aux politiques agricoles appliquées par les pays membres. De même, la politique agricole poursuivie aux États-Unis a mené à une culture intensive sur des superficies restreintes. Les politiques nationales de divers pays ont aussi contribué à l'instabilité des marchés mondiaux. Par exemple, les achats irréguliers de l'Union soviétique ont eu un effet déstabilisant sur le marché des céréales (McCalla et Josling[7]). Cette instabilité induite par les politiques pratiquées à divers endroits, conjuguée aux facteurs climatiques, est à l'origine de l'instabilité prononcée des prix des céréales pendant les années 70 et 80 (Blandford, 1983; Wilde et collab., 1986[8]). Ces études montrent que la variabilité des prix est allée en s'accentuant durant les années 70 et au début des années 80 comparativement à la situation des années 60 et 70; mais on observe également une diminution des variations annuelles du volume du commerce mondial. Il apparaît donc que les mesures politiques qui ont contribué à isoler les marchés nationaux et à empêcher le rajustement des prix en fonction des conditions des marchés mondiaux ont joué un rôle déterminant. En fait, Blandford estime que

Tableau 2-8

Statistiques mondiales de l'orge : superficie cultivée, rendement, production, utilisation fourragère et échanges, 1960-1985

	Superficie cultivée	Rendement	Production	Utilisation fourragère	Échanges
	En milliers d'hectares	En tonnes métriques par hectare (tm/ha)	En millions de tonnes métriques (mtm)		
1960	58 205	1,39	80,9	46,6	6,3
1961	57 670	1,29	74,5	44,1	7,2
1962	59 629	1,49	89,1	50,5	5,2
1963	65 682	1,40	92,0	53,8	7,7
1964	64 698	1,53	99,0	55,6	7,3
1965	62 762	1,50	94,7	60,8	8,7
1966	62 777	1,67	105,5	66,3	6,9
1967	63 453	1,71	108,8	66,8	7,0
1968	66 098	1,80	119,4	71,9	7,2
1969	68 833	1,78	122,7	79,0	9,2
1970	67 820	1,84	125,0	85,2	11,4
1971	69 741	1,94	135,8	88,3	14,5
1972	75 333	1,81	136,8	89,7	12,2
1973	78 262	1,95	153,0	102,1	12,5
1974	79 241	1,95	155,2	102,8	11,3
1975	82 515	1,70	140,8	94,6	13,3
1976	84 050	2,07	174,5	114,7	13,9
1977	85 523	1,91	163,5	110,7	15,3
1978	83 292	2,19	183,1	120,2	15,3
1979	86 112	1,86	160,4	115,2	15,6
1980	80 845	2,02	164,0	108,4	17,4
1981	83 708	1,87	157,0	104,7	20,3
1982	79 029	2,08	164,7	110,9	17,7
1983	80 091	2,10	168,9	123,1	20,5
1984	78 493	2,19	172,5	115,7	23,4
1985	78 664	2,24	176,9	125,3	23,5

SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

les États-Unis sont le seul pays qui, en cherchant à rajuster la production et la consommation intérieures, a contribué de façon significative à stabiliser les marchés mondiaux.

Une forte instabilité des prix incite les pays à se protéger contre les fluctuations trop importantes de deux façons. D'abord, on cherche à protéger les producteurs des fluctuations du marché mondial. Dans les pays industrialisés, on tente généralement de stabiliser les prix payés aux producteurs à un niveau supérieur aux cours mondiaux, ce qui a pour effet de stimuler la production et de faire baisser la consommation. Or, ces politiques sont non seulement déstabilisantes, mais elles exercent en plus une pression à la baisse sur les cours mondiaux. D'un autre côté, plusieurs pays en développement et à économie centralisée tentent de stabiliser les prix à la consommation, ce qui a pour effet d'encourager la consommation et de ralentir la croissance de la production[9]. Ces politiques sont elles aussi déstabilisantes si les pays qui les adoptent recourent au marché mondial pour amortir les pénuries ou écouler les surplus attribuables aux fluctuations de la production intérieure. Généralement, cependant, ces politiques exercent des pressions à la hausse sur les prix mondiaux. En fait, l'incidence nette des politiques agricoles nationales ne peut être déterminée a priori. Il s'agit d'une question d'ordre empirique sur laquelle nous reviendrons dans un chapitre ultérieur.

La deuxième réaction à l'instabilité des prix, liée cette fois aux ressources alimentaires du pays et aux inquiétudes qu'elles suscitent, est d'augmenter les prix aux producteurs

Tableau 2-9

Utilisation fourragère du blé, divers pays, 1960-1985

En millions de tonnes métriques et en pourcentage

	Monde	Pourcentage de la consommation totale	Union soviétique	Pourcentage de la consommation totale	États-Unis	Pourcentage de la consommation totale	CEE-12[1]	Pourcentage de la consommation totale	Canada	Pourcentage de la consommation totale
1960	26,3	11	9,7	16	0,8	5	7,9	18	1,7	40
1961	29,3	12	13,0	20	1,2	7	7,4	17	1,2	31
1962	25,6	10	8,2	13	1,0	6	8,3	19	1,2	32
1963	20,1	8	2,7	5	0,8	5	7,7	18	1,5	35
1964	29,1	11	9,2	14	1,5	9	8,6	20	1,3	33
1965	43,9	16	20,4	27	4,0	21	9,0	20	1,4	33
1966	37,4	13	16,2	22	2,7	14	8,7	20	1,6	36
1967	43,7	15	20,2	27	1,0	6	9,4	21	1,5	35
1968	55,4	18	27,6	32	4,2	21	10,5	23	1,7	38
1969	64,9	20	33,5	36	5,1	25	12,7	27	2,3	50
1970	72,4	22	38,6	38	5,2	25	13,2	27	2,2	45
1971	74,6	22	36,4	39	7,1	30	12,9	27	2,2	46
1972	79,1	22	41,3	42	5,5	25	15,2	30	2,1	44
1973	63,8	17	30,5	32	3,5	17	11,9	26	1,9	41
1974	66,7	18	33,7	36	1,1	6	12,8	27	1,7	37
1975	59,1	17	29,9	34	1,0	5	9,6	21	1,8	39
1976	61,2	16	28,2	30	2,0	10	10,0	22	1,8	36
1977	79,1	20	42,9	40	5,3	23	10,8	23	1,5	29
1978	81,8	19	43,0	40	4,3	19	12,1	25	2,4	45
1979	87,2	20	53,0	46	2,3	11	12,8	26	2,5	45
1980	84,2	19	48,0	42	1,6	8	13,3	27	2,1	42
1981	80,1	18	42,0	41	3,6	16	14,0	28	2,1	40
1982	88,6	19	45,4	43	5,3	21	15,9	32	1,9	37
1983	90,9	19	36,0	37	10,2	34	21,1	38	2,9	46
1984	95,3	19	36,0	38	11,2	36	23,2	39	2,5	46
1985	93,1	19	35,0	36	8,8	30	23,8	40	3,0	51

1 Belgique, Grande-Bretagne, Danemark, Grèce, Irlande, Italie, France, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Espagne et Allemagne de l'Ouest.
SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

pour encourager la production intérieure et réduire la dépendance à l'égard des marchés mondiaux. Cette stratégie qui vise l'autosuffisance alimentaire a été appliquée notamment pour le riz et le blé par l'Inde, la Chine et le Pakistan, pour ne nommer que ces pays. En fait, on a suivi cette politique pour le riz dans presque toute l'Asie, d'où la grande instabilité des cours internationaux de cette denrée. Ainsi, l'instabilité des marchés peut contribuer à ralentir la croissance des échanges internationaux.

Les principaux intervenants

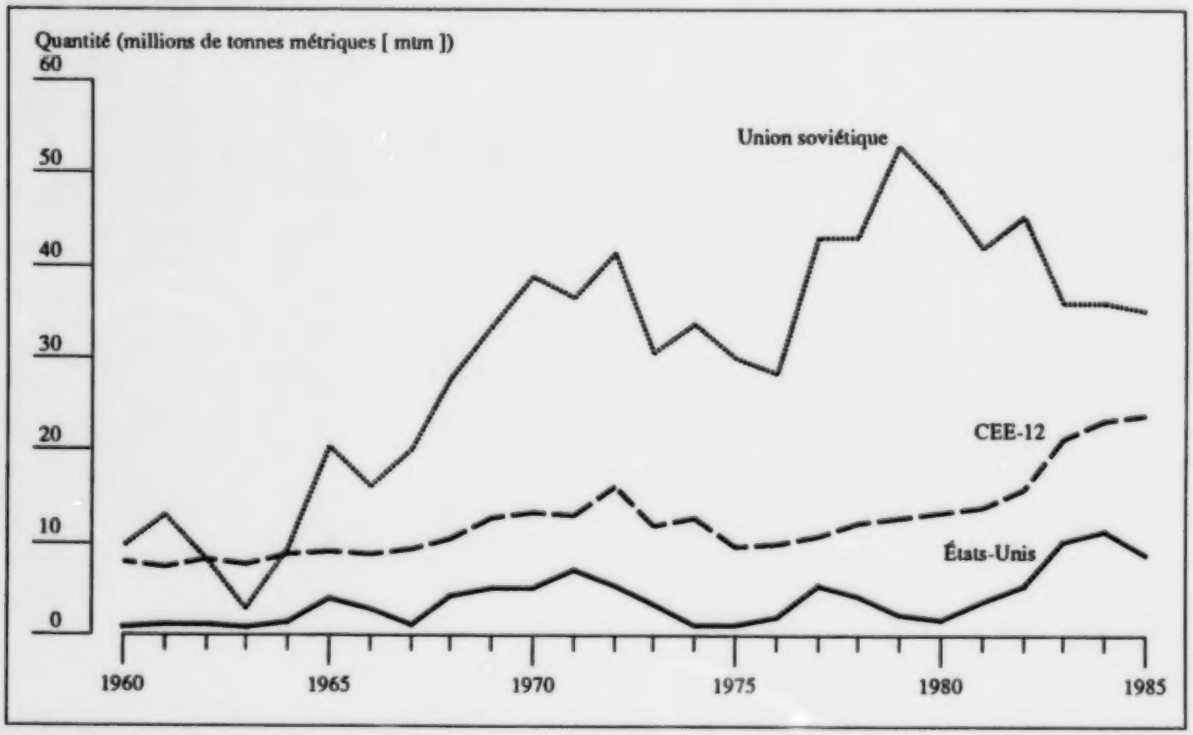
Le commerce mondial du blé – qui constitue la principale culture au Canada – est dominé par un petit nombre d'exportateurs. Du côté des importateurs, on compte de plus en plus de pays en développement et de pays à économie centralisée, où c'est l'État qui joue le rôle de principal négociateur. Une bonne compréhension de la situation des principaux pays ou régions qui participent au commerce mondial des céréales, notamment des variables économiques traditionnelles (superficie, rendement, utilisation et commerce) et des politiques nationales, est fondamentale à l'examen des perspectives d'avenir de ce marché.

Les principaux exportateurs

Le marché mondial du blé a été – et demeurera sans doute – dominé par un nombre relativement restreint

Graphique 2-8

Utilisation fourragère du blé en Union soviétique, dans la Communauté économique européenne et aux États-Unis, 1960-1985



SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

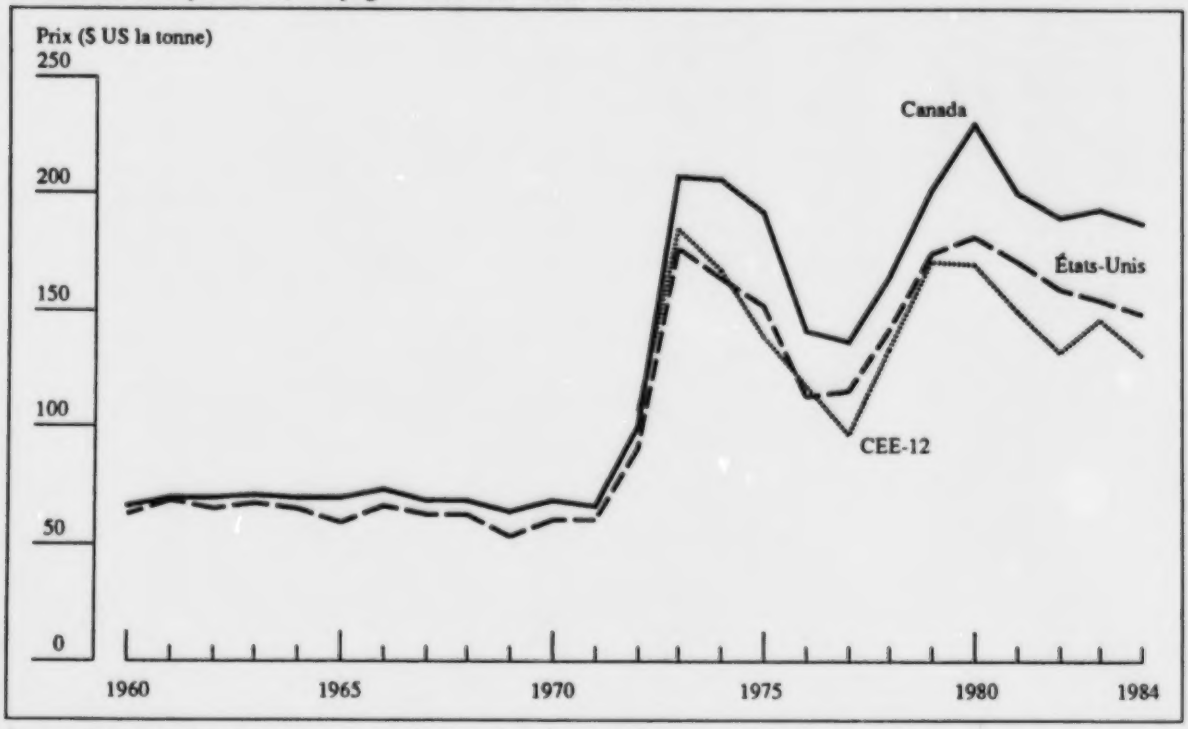
d'exportateurs (voir le tableau 2-10) à savoir, les États-Unis, la Communauté économique européenne, l'Argentine, l'Australie et le Canada. Depuis le début des années 70, ces cinq régions ou pays ont fourni plus de 75 % des exportations mondiales de blé. Ce sont les deux plus petits exportateurs, l'Australie et l'Argentine, qui connaissent les plus fortes variations au niveau des quantités expédiées.

Les exportations de l'*Argentine* ont oscillé entre 3,6 et 9,9 mtm pendant les années 80. Ce pays n'a pratiquement pas de réserves; le volume de ses exportations dépend tout autant du rendement des récoltes que des changements qui peuvent survenir dans les politiques agricoles. Les fluctuations des récoltes sont dues aux conditions climatiques et au fait que la production est sensible à l'évolution de la rentabilité relative de l'élevage du bœuf et des cultures de blé, de maïs et de soya. Cette dernière est largement influencée par les politiques gouvernementales, en particulier au niveau des prix intérieurs et des taxes à l'exportation. Même si l'Argentine est parfaitement en mesure d'augmenter ses exportations de blé (Mielke[10]), il est très peu probable que ce pays parviendra à changer sa place parmi les principaux exportateurs. Ce pays continuera d'exporter des volumes très variables et de vendre la totalité de sa récolte au prix courant.

Les exportations de blé de l'*Australie* sont aussi très variables, mais elles sont en hausse depuis quelques années. Au cours des années 80, les volumes exportés ont oscillé entre 7,3 et 15,5 mtm. Les exportations de l'Australie sont très étroitement liées aux conditions climatiques et au prix de la laine. Si celui-ci augmente, il y a réduction de la superficie réservée à la culture. L'Australie n'a jamais détenu de réserves importantes de céréales et elle ne verse pas de subventions importantes à ses producteurs. Il semble que ce pays ne se constituera pas de réserves inter-récoltes

Graphique 2-9

Prix du blé à l'exportation, campagnes 1960-1961 à 1984-1985



SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

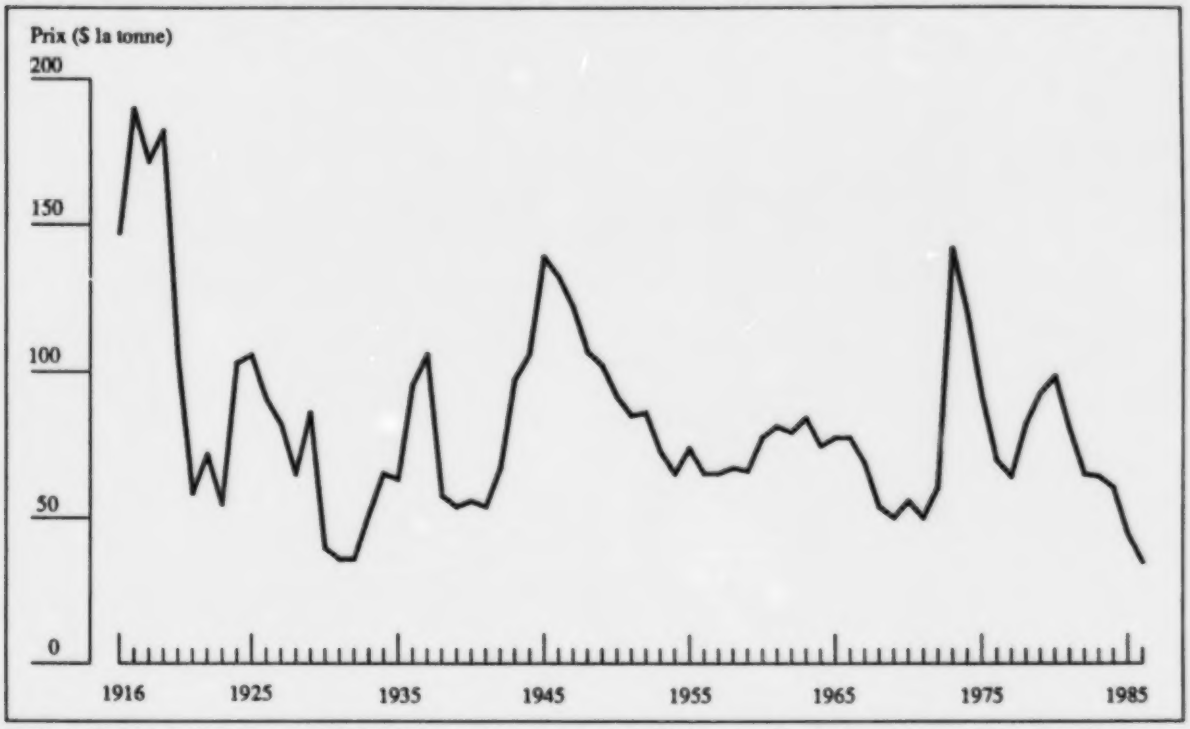
ayant été à même de constater, pendant l'embargo de 1980, qu'une telle mesure avait très peu d'influence sur les prix mondiaux (USDA, 1986[11]). On peut donc prévoir que, dans un proche avenir, les exportations de l'Australie pourront connaître des fluctuations encore plus marquées.

La part des exportations mondiales de blé détenue par le *Canada* oscille entre 15 et 25 %. En général, sa part du marché diminue pendant les périodes d'expansion rapide (comme durant les années 70) et augmente au cours des périodes de récession ou de faible croissance. Le volume d'exportations du Canada est, en général, plus stable que celui des autres exportateurs. Il a ainsi varié entre 17,5 et 21,8 mtm pendant les années 80. Cette stabilité découle en partie du fait que le Canada a une politique de stockage (principalement dans les fermes) et qu'il vient en aide aux agriculteurs lorsque les prix sont trop bas. Il faut aussi souligner que la demande de blé de haute qualité est, en elle-même, beaucoup plus stable.

Jusqu'aux années 80, les exportations des *États-Unis* ont enregistré une tendance à la hausse et des fluctuations assez importantes. Elles ont varié entre 48,2 et 24,5 mtm au cours des années 80, alors que la part du marché détenue par ce pays tombait de 45 % en 1981 à 25 % en 1985 pour remonter quelque peu en 1987. Pendant les années 70, les États-Unis ont pu tirer avantage de la hausse rapide de la demande en puisant quelque peu à même leurs imposantes réserves et en augmentant la production par une remise en exploitation des terres qui avaient été mises hors culture dans le cadre des politiques agricoles nationales. La production du blé aux États-Unis est passée de 36 mtm en 1970 à une pointe de 76 mtm en 1981, hausse qui est largement imputable à l'augmentation des superficies exploitées (environ 18 millions d'hectares en 1970 contre plus de 32 millions d'hectares en 1981). Pendant cette même période, les rendements ont eux aussi augmenté de façon substantielle. En 1986, la superficie exploitée était retombée à 23 millions d'hectares et la production à 57 mtm.

Graphique 2-10

Prix en dollars constants obtenu par les fermiers pour le blé de printemps, Saskatchewan, 1916-1986



SOURCE Ministère de l'agriculture de la Saskatchewan, *Agricultural Statistics, 1985*; Statistique Canada, *Statistiques historiques*, Série K8-18; et *Indice des prix à la consommation, 1986*, n° 62-001 au catalogue.

La politique agricole américaine a eu un impact très important sur les marchés mondiaux. L'établissement de prix cibles et de taux de prêt allié à un contrôle inefficace de l'offre a eu, dans les faits, les mêmes résultats qu'une subvention à l'exportation. En outre, le taux de prêt fixé par le gouvernement américain agit à long terme comme un prix-plancher non seulement pour les États-Unis mais pour les marchés mondiaux en général. Le *Farm Bill* de 1981 a établi des taux de prêt et a fait monter sensiblement les prix cibles. Ajoutée à la hausse du dollar US, cette mesure a fait baisser les prix (en dollars US) obtenus par les producteurs américains alors que d'autres exportateurs en ont profité pour hausser leurs prix tout en demeurant concurrentiels grâce à la faiblesse de leur monnaie. La production s'est accrue dans les autres régions et pays exportateurs alors que les États-Unis tentaient pour leur part de réduire leur production. Nous reviendrons plus en détail sur cette question dans le prochain chapitre. Ce qu'il est important de noter ici, c'est l'influence considérable de la politique agricole américaine sur les marchés mondiaux.

Historiquement, le Canada et les États-Unis ont toujours été les seuls à conserver des réserves importantes de céréales (blé). Les États-Unis accumulent des réserves dans le cadre de leur programme de prêts agricoles et du *Farmer-Owned Reserve*. Au Canada, les réserves sont principalement détenues dans les fermes grâce à un système de quotas de livraison; ainsi, tout changement au niveau des réserves influe aussi sur le choix des politiques agricoles nationales. Le graphique 2-11 montre le rapport réserves-production pour le blé au Canada et aux États-Unis. Jusque dans les années 80, le Canada a presque toujours maintenu des réserves relativement élevées, même lorsque la production totale était faible. Deux faits ressortent clairement : les rapports réserves-production sont très instables et l'augmentation du niveau des réserves précipite les changements de

Tableau 2-10

Commerce mondial du blé et des principaux exportateurs, 1960-1985

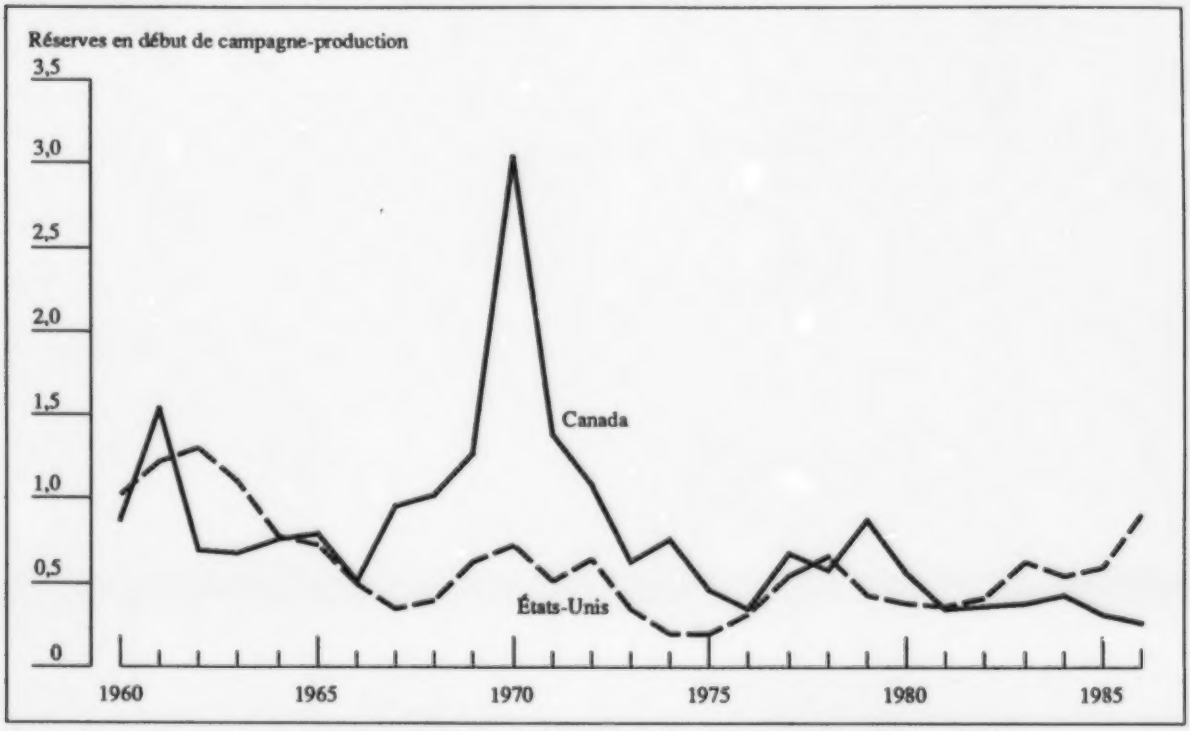
	Argentine		Australie		Canada		CEE-12 (exp. nettes)[1]		États-Unis		
	Exportations de blé	Part du marché	Exportations de blé	Part du marché	Exportations de blé	Part du marché	Exportations de blé	Part du marché	Exportations de blé	Part du marché	Commerce mondial
	mtm	%	mtm	%	mtm	%	mtm	%	mtm	%	mtm
1960	1,1	3	6,5	15	9,6	22	–10,3	(24)	17,8	41	43,8
1961	2,7	6	4,9	10	9,7	21	–10,1	(21)	19,5	41	47,0
1962	1,8	4	6,1	13	9,0	19	–4,7	(10)	17,7	38	46,2
1963	3,5	6	7,0	12	16,2	28	–5,8	(10)	23,0	40	58,2
1964	6,3	11	7,3	13	10,9	20	–3,1	(6)	19,7	36	54,9
1965	5,6	9	4,7	8	15,9	26	–4,0	(7)	23,2	38	61,1
1966	2,2	4	8,5	15	14,0	24	–4,4	(8)	21,0	36	58,4
1967	2,2	4	8,6	10	9,1	17	–2,1	(4)	20,8	39	53,4
1968	2,5	5	6,4	13	8,3	17	–2,8	(6)	14,8	29	50,3
1969	2,3	4	8,0	14	9,4	17	–1,4	(3)	16,4	29	55,8
1970	1,0	2	9,1	16	11,8	21	–6,8	(12)	20,2	36	56,5
1971	1,6	3	7,8	14	13,7	24	–2,4	(4)	16,3	29	56,1
1972	3,2	4	4,3	6	15,7	22	–0,1	--	30,4	42	71,6
1973	1,6	2	7,0	10	11,4	16	–0,6	--	33,1	45	73,0
1974	1,8	3	8,5	12	10,7	16	1,9	3	27,7	40	68,4
1975	3,2	4	8,7	12	12,3	17	2,2	3	31,9	43	74,0
1976	5,9	8	9,5	13	13,4	19	0,8	1	25,9	37	70,8
1977	1,8	2	8,1	11	16,0	21	–0,7	(1)	30,6	41	75,5
1978	4,1	5	11,7	14	13,0	15	3,6	4	32,5	39	84,0
1979	4,8	5	13,2	14	15,9	17	5,9	6	37,4	40	93,3
1980	3,8	4	9,6	10	16,3	17	10,3	11	41,2	43	96,9
1981	3,6	3	11,0	10	18,4	17	10,3	10	48,2	45	107,8
1982	9,9	9	7,3	7	21,4	20	11,8	11	41,1	38	107,0
1983	7,8	7	13,3	12	21,8	20	11,9	11	38,9	35	110,4
1984	9,4	8	14,0	12	17,5	15	15,3	13	38,8	33	115,9
1985	4,2	4	15,5	16	18,0	18	14,2	15	24,5	25	97,8

1 Un signe négatif indique une importation nette; les parenthèses indiquent le pourcentage d'importation.

SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

Graphique 2-11

Ratio des réserves de blé à la production, Canada et États-Unis, 1960-1986



SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

politique (par exemple, le Programme de réduction des stocks de céréales [LIFT] au Canada en 1970 et les certificats de paiement en nature [PIK] aux États-Unis en 1983).

De grand importateur qu'elle était, la *Communauté économique européenne* est en train de devenir le troisième exportateur mondial. Il s'agit là d'un changement structurel de première importance. La CEE est l'un des cinq grands exportateurs de blé à être apparus au cours de la dernière décennie. Pour saisir l'importance de ce changement, il suffit de se rappeler que, il n'y a pas si longtemps, le Royaume-Uni et l'Allemagne de l'Ouest étaient les deux plus grands marchés d'exportation pour le Canada. Nous reviendrons plus loin sur ce point.

Les grands importateurs

Alors que les exportateurs de céréales, de blé tout particulièrement, sont peu nombreux, les régions ou pays importateurs se sont diversifiés à mesure que les pays à économie centralisée et les pays en développement devenaient des importateurs importants. Le tableau 2-11 montre l'évolution des importations de cinq grands pays et de quatre régions; on peut y constater que les données sont quelque peu divergentes.

La *Chine* est demeurée un petit importateur pendant toutes les années 60 et une bonne partie des années 70. Ses importations de blé et de céréales fourragères ont ensuite augmenté très rapidement; les importations de blé ont atteint un sommet au début des années 80 (à près de 14 mtm). Depuis 1983, les importations de blé ont diminué et ce pays a même commencé à exporter du maïs. En 1987, toutefois, la Chine était encore une fois fortement importatrice de céréales. Les fluctuations qui ont caractérisé la position de la Chine dans le commerce des céréales peuvent être attribuées aux changements politiques fondamentaux survenus après 1978. Cependant, à long terme, il est très peu probable que la Chine puisse augmenter sa production au même rythme que durant la

Tableau 2-11

Principaux importateurs de blé dans le monde, par pays ou par région, 1960-1985

En millions de tonnes métriques (mtm)

	Pays					Région			
	Chine	Égypte	Inde	Japon	Union soviétique[1]	Afrique sub-saharienne	Pays d'Asie en développement	Amérique latine, sauf l'Argentine	Afrique du Nord et Moyen-Orient
1960	1,9	1,0	4,4	2,8	–4,4	0,6	7,7	2,4	4,2
1961	4,9	1,7	2,8	2,8	–5,1	0,7	6,2	1,6	6,2
1962	4,9	1,7	3,5	2,6	–5,5	0,8	7,6	2,4	4,4
1963	5,2	1,9	4,2	3,8	7,1	0,8	8,7	1,1	4,0
1964	5,0	2,0	6,0	3,5	0,2	0,9	10,2	–2,5	4,8
1965	6,3	2,3	7,2	3,4	5,9	1,1	11,1	–1,2	4,9
1966	5,0	2,5	8,0	4,2	–1,3	1,4	13,4	3,3	7,1
1967	4,2	2,8	6,4	4,0	–3,8	1,0	12,4	3,6	6,7
1968	3,5	1,9	4,4	4,1	–5,6	1,0	10,4	3,3	5,1
1969	5,1	2,2	3,2	4,4	–5,3	1,3	10,2	2,4	6,2
1970	3,7	2,8	2,9	4,8	–6,7	1,8	9,4	3,6	8,8
1971	3,0	2,6	1,7	4,9	–2,3	1,9	9,9	4,0	9,0
1972	5,3	3,0	–0,2	5,4	14,3	1,7	10,0	4,8	6,2
1973	5,6	3,1	3,2	5,3	–0,5	2,0	12,4	6,1	10,7
1974	5,7	3,5	5,0	5,4	–1,5	1,9	14,0	4,6	12,4
1975	2,2	3,8	6,9	5,9	9,7	2,1	15,2	4,5	12,0
1976	3,1	3,9	5,1	5,5	3,7	2,5	13,1	1,2	11,5
1977	8,6	4,3	–0,2	5,8	5,6	3,0	10,0	6,8	13,7
1978	8,0	5,1	–0,6	5,7	3,7	3,5	9,9	5,6	12,8
1979	8,9	4,9	–0,5	5,9	11,6	3,5	9,8	5,9	17,1
1980	13,8	5,4	– –	5,8	16,0	3,9	9,1	6,2	17,1
1981	13,2	5,9	2,0	5,4	19,0	4,2	11,2	6,7	18,4
1982	13,0	5,5	2,4	5,5	20,0	4,1	12,2	–0,5	17,0
1983	9,6	5,9	3,3	5,6	20,0	4,8	14,0	2,3	22,9
1984	7,4	6,9	0,6	5,3	27,0	5,9	13,0	1,2	24,8
1985	6,5	6,5	–0,4	5,3	17,0	5,4	11,6	4,3	22,7

1 Un signe négatif (–) indique une exportation nette.

SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

période 1980-1985 (une augmentation de 56 % pour le blé). Par ailleurs, la croissance rapide des revenus qui découle de la libéralisation de l'économie fera vraisemblablement augmenter la demande de viande et, par ricochet, celle des céréales fourragères. En fait, il est encore très difficile de prévoir la position qu'occupera la Chine sur le marché céréalier dans les années à venir.

L'*Égypte* augmente régulièrement ses importations pour répondre à une demande qui excède largement les possibilités de production dont ce pays dispose sur une superficie cultivable restreinte. Mais la plupart des importations de ce pays s'effectuent à des conditions préférentielles et sont donc fortement tributaires des politiques d'aide des pays exportateurs concernés.

L'*Inde* n'est plus un grand importateur de céréales; toutefois, compte tenu de l'importance de sa production et de sa demande intérieure, ce pays demeure un intervenant susceptible d'avoir beaucoup d'influence sur le marché. Sa situation est examinée plus en détail dans la suite du chapitre.

Le *Japon* importe régulièrement entre 5 et 6 millions de tonnes de blé annuellement. Le haut niveau des revenus et le faible taux de croissance démographique enregistré dans ce pays ne laissent entrevoir qu'une faible croissance de la

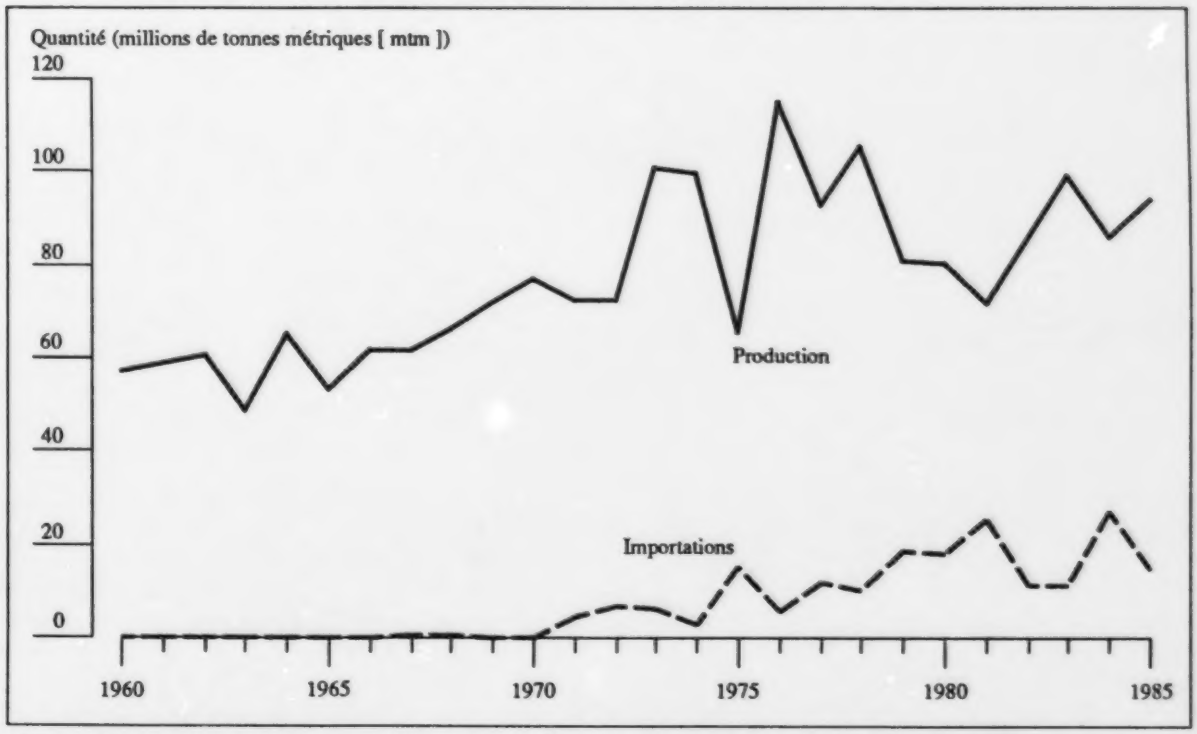
demande de blé. En réalité, le Japon est plutôt un grand importateur de céréales fourragères et d'oléagineux. Précisons cependant que la croissance de la demande pour les denrées fourragères ralentira sans doute, même si les revenus des Japonais continuent de monter.

L'*Union soviétique* est le plus grand importateur de blé et de céréales secondaires au monde, mais aussi celui dont le comportement est le plus imprévisible. Cette situation est d'ailleurs assez récente. L'Union soviétique a été un important exportateur de céréales jusqu'en 1972, année où, à la suite d'un changement de politique, le pays a commencé à importer pour compenser une production insuffisante; aujourd'hui, il figure parmi les principaux importateurs de blé et de céréales secondaires. Le graphique 2-12 montre l'évolution de la production soviétique et de ses importations de céréales secondaires. Depuis 1970, les importations de céréales secondaires semblent être inversement proportionnelles à la production, qu'on peut qualifier pour le moins de très irrégulière. Le même phénomène s'observe dans le cas du blé. Ainsi, à dessein ou par accident, l'Union soviétique est devenue un intervenant important sur le marché et aussi un éventuel facteur de déstabilisation.

Les données figurant dans les quatre autres colonnes du tableau 2-11 nous font voir l'évolution des importations de quatre régions en développement. L'*Amérique latine* est un petit importateur plutôt stable qui n'a que peu d'influence sur les marchés mondiaux. De même, en dépit de l'attention que suscite cette région, l'*Afrique sub-saharienne* importe des quantités peu importantes de blé mais qui vont en s'accroissant. Quant aux pays en développement de l'*Asie* (la Chine exclue), ils importent autour de 10 mtm par an. La plus forte croissance du marché du blé a été enregistrée dans la région de l'*Afrique du Nord* et du *Moyen-Orient*. La création de l'OPEP a eu pour effet d'augmenter les revenus et la quantité de devises disponibles; en conséquence, la demande de blé dans cette région a crû très rapidement, passant de moins de 5mtm à plus de 20 mtm. L'importation de céréales secondaires a connu aussi une hausse marquée.

Graphique 2-12

Production et importations de céréales secondaires, Union soviétique, 1960-1985



SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

Pour les cinq pays et les quatre régions figurant dans ce tableau, les importations de blé se sont élevées à près de 80 mtm en 1985, soit plus de 80 % du total mondial. On comprend donc pourquoi l'évolution de la situation dans ces pays et régions a une importance critique pour l'avenir de l'économie céréalière des Prairies.

On peut voir au tableau 2-12 le volume de blé exporté par le Canada vers divers pays et régions. On constate encore une fois la baisse en importance de l'Europe de l'Ouest à titre de région importatrice, et la dépendance croissante du Canada vis-à-vis du marché très instable de l'Union soviétique; on notera cependant que les exportations du Canada vers ce dernier pays sont beaucoup plus stables que l'ensemble des importations de blé de l'Union soviétique. Outre les principaux marchés mentionnés au tableau 2-12, le Canada a augmenté ses exportations vers d'autres pays, notamment l'Irak, le Brésil, l'Algérie et la Syrie.

Le cas de la Communauté économique européenne

Depuis 1960, le plus grand changement structurel qui ait marqué le marché mondial des céréales a été sans aucun doute la croissance phénoménale de la production céréalière dans la Communauté économique européenne. Avec une superficie cultivable pratiquement inchangée de 35 millions d'hectares, la CEE a réussi à doubler sa production de céréales, qui est passée d'environ 80 à 160 mtm. Compte tenu de la faible croissance démographique et de la hausse modérée des revenus dans cette région, ces gains de production ont été nettement supérieurs à la croissance de l'utilisation sur le marché intérieur; aussi, la Communauté économique européenne est-elle passée du statut d'importateur (25 mtm en 1961) à celui d'exportateur net de blé et de céréales secondaires (plus de 15 mtm en 1985). Ce changement de statut est étroitement lié à l'amélioration du rendement et des méthodes de culture, amélioration encouragée par le maintien de prix intérieurs élevés, stables et en hausse régulière dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC). Le tableau 2-13 fait voir les grandes tendances de la production de blé et de céréales secondaires dans la CEE-12. Les exportations de blé ont augmenté rapidement durant les années 80. Les importations nettes de céréales secondaires ont augmenté jusqu'au milieu des années 70, alors que la croissance des revenus stimulait la demande de viande, puis elles ont enregistré une baisse constante jusqu'en 1985, année où la Communauté économique européenne est devenue un petit exportateur net.

À moins qu'il ne survienne un changement important dans la politique de la CEE, on peut s'attendre à ce que ces tendances se maintiennent; autrement dit, la Communauté économique européenne figure maintenant au rang des exportateurs et elle y restera. Le Japon et quelques autres pays d'Europe de l'Ouest demeurent donc les seuls importateurs de céréales parmi les pays industrialisés, et la conclusion s'impose d'elle-même : au chapitre des importations, la part détenue par les pays industrialisés ira en diminuant.

Les deux grandes inconnues : l'Inde et la Chine

En 1985, quatre pays (la Chine, l'Union soviétique, les États-Unis et l'Inde) et une région (la Communauté économique européenne) ont fourni plus de 70 % de la production mondiale de blé. Deux d'entre eux sont maintenant d'importants exportateurs, un autre est un gros importateur mais occasionnel, et puis il y a ces deux grandes inconnues que sont l'Inde et la Chine. Compte tenu de l'importance de ces deux pays en termes de production mondiale et de consommation de blé, un petit changement intérieur peut avoir un impact majeur sur le marché mondial. C'est pourquoi nous examinerons brièvement le cas de chacun de ces deux pays.

L'Inde

Au milieu des années 60, l'Inde était considérée comme « l'enfant pauvre » de la planète. La production et le rendement étaient extrêmement faibles, à la merci des caprices de la mousson. Cette vulnérabilité allait être particulièrement évidente en 1965-1967, années où deux « mauvaises » moussons ont fait chuter la production et nécessité l'envoi d'une aide alimentaire massive. Depuis lors, en Inde, le rendement des cultures de blé a plus que doublé (la Révolution verte) et la production a triplé. Les importations ont tendu vers zéro et, au cours des dernières années, l'Inde est même devenue un petit exportateur en puissance. On peut suivre cette histoire agricole de l'Inde au tableau 2-14. Il est fort peu probable que l'Inde devienne un jour un exportateur important, mais il se peut qu'elle soit, à l'occasion, un gros importateur (si, par exemple, une autre mauvaise mousson devait survenir en 1988). Le recours au marché d'importation serait alors nécessaire parce que ce pays a considérablement réduit ses réserves en 1987. Une chose est toutefois certaine : si l'Inde est arrivée à s'autosuffire en mettant en œuvre une série de politiques d'encouragement et de programmes de modernisation de l'agriculture, bien d'autres pays en développement pourraient suivre son exemple. Ainsi, l'augmentation phénoménale de la production de blé au Bangla Desh peut très bien se reproduire ailleurs. Si les choses devaient prendre cette tournure, les conséquences pour le marché mondial du blé, où les principaux importateurs sont les pays en développement, pourraient être significatives.

Tableau 2-12

Exportations canadiennes de blé et de farine de blé, principaux marchés, campagnes 1960-1961 à 1985-1986

En milliers de tonnes

	Destination					
	Europe de l'Ouest	Europe de l'Est	Union soviétique	Chine	Japon	Exportations totales
1960-1961	4 991	457	204	775	1 520	9 307
1961-1962	4 660	754	–	1 968	1 331	9 938
1962-1963	4 176	24	1	1 678	1 262	9 015
1963-1964	4 799	439	5 686	1 005	1 309	15 088
1964-1965	3 983	1 927	931	1 758	1 433	11 909
1965-1966	3 660	852	5 168	2 053	1 285	14 833
1966-1967	3 839	928	2 712	2 465	1 620	14 833
1967-1968	3 213	360	1 372	1 367	1 098	8 902
1968-1969	3 053	293	147	2 127	1 247	8 700
1969-1970	2 824	179	1 105	1 830	1 068	8 999
1970-1971	3 575	126	315	2 346	1 029	11 561
1971-1972	2 892	122	2 821	2 967	1 388	13 716
1972-1973	2 335	142	4 168	4 374	1 364	15 648
1973-1974	2 658	224	1 596	1 367	1 692	11 737
1974-1975	2 724	117	313	2 366	1 187	11 168
1975-1976	2 289	848	3 151	1 204	1 601	12 136
1976-1977	2 750	1 248	1 183	1 929	1 321	12 904
1977-1978	3 345	734	1 688	3 321	1 352	15 899
1978-1979	2 367	555	1 892	3 181	1 236	13 471
1979-1980	2 590	1 550	1 806	2 621	1 300	14 958
1980-1981	2 352	1 244	4 464	2 911	1 463	17 016
1981-1982	2 159	1 525	4 779	2 991	1 335	17 751
1982-1983	2 165	1 036	6 953	4 242	1 357	21 120
1983-1984	2 038	130	6 761	3 514	1 527	21 764
1984-1985	1 217	265	6 019	2 845	1 324	17 540
1985-1986	1 536	287	5 219	2 614	1 272	17 683

SOURCE Campagnes 1960-1961 à 1982-1983 : statistiques du Conseil international du blé, *Statistiques mondiales du blé*, Londres, CIB, diverses parutions; campagnes 1983-1984 à 1985-1986 : statistiques de la Commission canadienne des grains, *Exportations de grain canadien*, Ottawa, CCG, diverses parutions.

Tableau 2-13

Production et échanges nets de blé et de céréales secondaires, CEE-12[1], 1960-1985

En millions de tonnes métriques (mtm)

	Blé				Céréales secondaires			
	Production	Importations	Exportations	Échanges nets[2]	Production	Importations	Exportations	Échanges nets[2]
1960	33,7	12,9	2,6	–10,3	46,4	15,1	2,6	–12,5
1961	32,1	13,4	3,3	–10,1	44,5	19,0	3,3	–15,7
1962	41,9	9,0	4,3	–4,7	48,1	19,6	2,7	–16,9
1963	35,3	10,2	4,4	–5,8	52,4	21,4	4,4	–17,0
1964	40,5	9,3	6,2	–3,1	51,5	21,0	4,8	–16,2
1965	42,9	10,5	6,5	–4,0	52,6	26,9	5,6	–21,3
1966	37,7	10,0	5,6	–4,4	54,2	26,0	6,2	–19,8
1967	44,2	9,4	7,3	–2,1	61,5	25,0	6,3	–18,7
1968	44,4	12,0	9,2	–2,8	62,6	22,7	7,8	–14,9
1969	42,5	11,8	10,4	–1,4	64,7	23,2	8,8	–14,4
1970	41,3	12,7	5,8	–6,9	61,3	27,3	8,5	–18,8
1971	48,3	11,4	9,0	–2,4	70,6	26,3	10,8	–15,5
1972	48,4	12,2	12,1	–0,1	71,4	27,6	11,0	–16,6
1973	47,7	12,4	11,8	–0,6	74,1	33,1	13,8	–19,3
1974	52,7	10,4	12,3	1,9	73,6	31,5	11,1	–20,4
1975	45,1	12,3	14,5	2,2	71,1	31,8	12,6	–19,2
1976	46,6	10,2	10,9	0,5	61,9	39,0	9,7	–29,3
1977	44,5	13,3	12,7	–0,6	76,6	32,6	13,3	–19,3
1978	55,3	11,7	15,3	3,6	81,9	31,1	13,2	–17,9
1979	53,2	12,0	17,8	5,8	79,2	31,0	13,3	–17,7
1980	61,5	11,4	21,7	10,3	82,6	28,3	15,0	–13,3
1981	58,1	12,1	22,1	10,0	76,1	30,4	14,4	–16,0
1982	64,7	10,1	21,9	11,8	80,7	29,9	15,0	–14,9
1983	63,8	10,9	22,7	11,8	73,9	23,2	14,7	–8,5
1984	82,8	13,1	28,4	15,3	89,7	20,3	19,3	–1,0
1985	71,8	15,1	29,3	14,2	87,8	19,2	20,7	1,5

1 Belgique, Grande-Bretagne, Danemark, Grèce, Irlande, Italie, France, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Espagne et Allemagne de l'Ouest.

2 Le signe négatif (–) indique des importations nettes.

SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

La Chine

On peut voir au tableau 2-15 diverses données portant sur l'évolution de l'économie agricole en Chine. En 1985, ce pays est devenu le plus grand producteur de blé au monde. Depuis 1960, la production de blé a quadruplé, grâce principalement à une augmentation du rendement. La croissance du rendement et de la production a été particulièrement rapide depuis 1980. Comme nous l'avons déjà mentionné, cette progression est due en grande partie à une réforme politique qui a permis d'augmenter l'efficacité de la production. Mais on ne peut faire de prévisions sûres sur l'avenir de la demande de blé et de céréales secondaires dans ce pays. À ce chapitre, la Chine demeure une énigme.

Résumé

Le marché mondial des céréales a connu des changements importants qui ne sont pas sans conséquences pour le Canada. D'abord, on sait que le Canada vend la plus grande part de son blé aux pays à économie centralisée. En second lieu, l'évolution de la demande semble favoriser les variétés de blé à haut rendement et à faible teneur en protéines; aussi, l'avenir du Canada en tant que producteur et exportateur de blé à haute teneur en protéines est-il incertain. Certains importateurs de blé canadien, notamment le Japon, n'achètent que du blé de première qualité alors que d'autres achètent aussi des céréales de catégorie inférieure. Le Canada a réagi en permettant la culture de certaines espèces à haut rendement, notamment le HY320 en 1985. Résultat, les producteurs canadiens peuvent maintenant cultiver simultanément du blé de haute qualité et d'autres espèces de qualité moindre. Le Canada a réussi à conserver sa part des marchés d'exportation au cours des années, et ce, alors même que la forte croissance de la production mondiale décrite ci-dessus est en grande partie attribuable au fait que les autres pays privilégient les espèces à haut rendement et à faible teneur en protéines. Ainsi en a-t-il été pour les révolutions vertes qui ont eu lieu dans des pays comme l'Inde et le Pakistan. En raison de ces différences au niveau de la qualité et des variétés cultivées, les augmentations de rendement des agriculteurs canadiens ont été inférieures à celles qu'on a obtenues dans bien d'autres régions.

Le marché des céréales est largement influencé par les conditions climatiques, les politiques gouvernementales et les progrès technologiques, d'où l'importance des réserves qui contribuent à amortir les soubresauts du marché. Le graphique 2-13 montre l'évolution de ces réserves. Les réserves mondiales fluctuent au même rythme que celles des principaux intervenants sur le marché. Ainsi, elles ont connu une baisse très sensible au début des années 70, laquelle s'est accompagnée d'une augmentation des prix, dont nous avons déjà fait mention. Puis, avec l'augmentation de la production qui a suivi, les réserves ont recommencé à s'accumuler, la consommation ne réussissant pas à absorber la totalité de la production. Les États-Unis sont le pays qui détient les plus grandes réserves de blé au monde, suivi du Canada. Il faut toutefois noter que, entre 1965 et 1970, le Canada avait des réserves comparables à celles des États-Unis. Par ailleurs, les réserves du Canada sont demeurées relativement stables tout au long des années 70 et 80, alors que celles des États-Unis ont suivi une courbe ascendante. Signalons enfin que, malgré la croissance rapide de la production et des exportations enregistrée par la CEE, le niveau des réserves dans cette région demeure très faible.

Que conclure de ce rapide survol du marché mondial des céréales ? D'abord que quelques grands pays (qui ne sont pas nécessairement les plus actifs sur le marché) auront une influence décisive sur l'avenir du commerce du blé et détermineront donc en partie le rôle futur qu'y jouera le Canada. Parmi ces pays ou régions, il y a les États-Unis, la Communauté économique européenne, l'Union soviétique et la Chine, auxquels on pourrait ajouter le Canada, l'Argentine, l'Australie et l'Inde. Tout changement important au niveau des politiques ou toute amélioration sensible de la productivité dans ces différentes régions du globe aura un impact considérable sur l'évolution du marché mondial.

Tableau 2-14

Production et utilisation du blé en Inde, 1960-1985

	Superficie cultivée	Rendement	Production	Importations totales	Exportations totales	Consommation totale
	En milliers d'hectares	En tonnes métriques par hectare (tm/ha)	En milliers de tonnes			
1960	13 380	0,77	10 320	4 398	--	14 218
1961	12 927	0,85	10 995	2 798	--	13 893
1962	13 570	0,88	12 076	3 546	--	14 822
1963	13 590	0,79	10 779	4 275	--	16 054
1964	13 499	0,72	9 854	5 977	--	16 531
1965	13 422	0,91	12 258	7 157	--	18 115
1966	12 572	0,82	10 394	8 030	--	19 324
1967	12 838	0,88	11 393	6 393	--	17 786
1968	14 998	1,10	16 540	4 355	1	19 294
1969	15 958	1,16	18 651	3 188	14	21 725
1970	16 626	1,20	20 093	2 927	13	22 007
1971	18 241	1,30	23 832	1 749	5	23 576
1972	19 139	1,37	26 410	502	667	28 245
1973	19 463	1,27	24 735	3 243	--	30 178
1974	18 583	1,17	21 778	4 970	--	27 048
1975	18 010	1,33	24 104	6 900	--	27 004
1976	20 454	1,41	28 846	5 066	--	28 412
1977	20 922	1,38	29 010	298	536	30 772
1978	21 456	1,47	31 749	50	614	33 685
1979	22 641	1,56	35 508	--	481	36 027
1980	22 172	1,43	31 830	50	55	34 325
1981	22 279	1,62	36 313	2 000	--	36 313
1982	22 144	1,69	37 452	2 486	100	37 838
1983	23 567	1,81	42 794	3 270	35	42 029
1984	24 672	1,84	45 476	700	100	43 076
1985	24 400	1,81	44 229	100	460	43 369

SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

Tableau 2-15

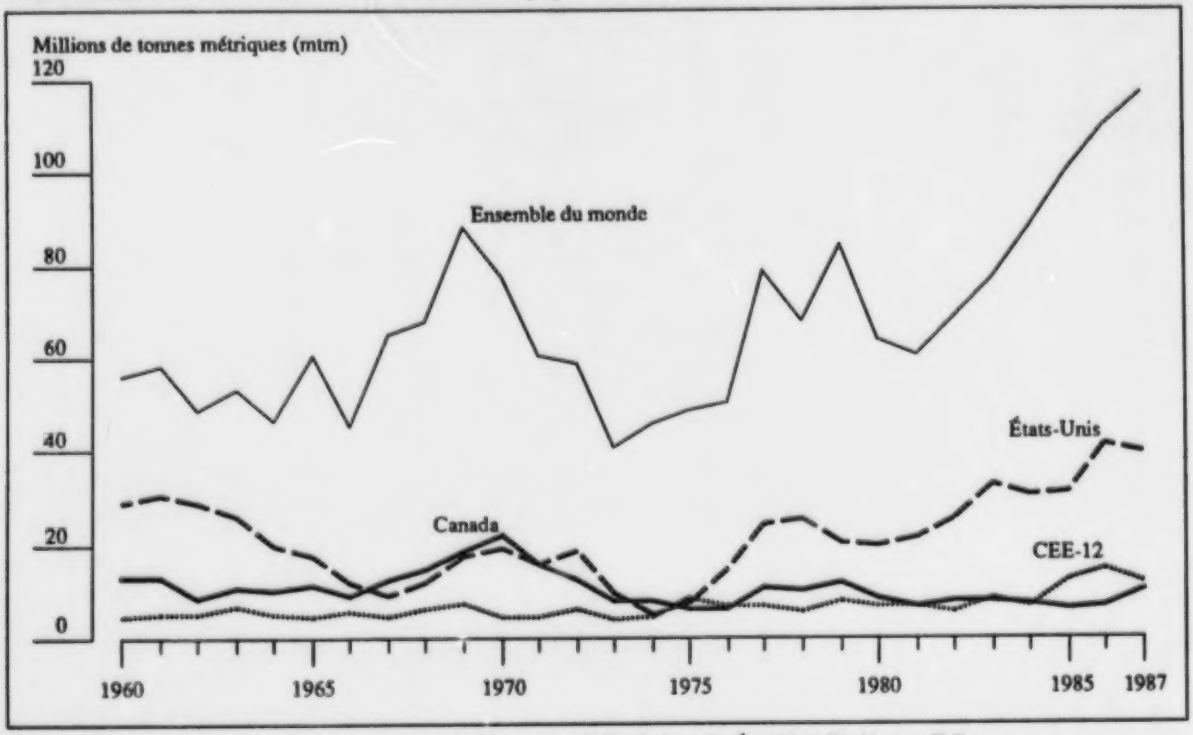
Production et utilisation du blé en République populaire de Chine, 1960-1985

	Superficie cultivée	Rendement	Production	Importations totales	Consommation totale
	En milliers d'hectares	En tonnes métriques par hectare (tm/ha)	En milliers de tonnes		
1960	26 800	0,78	20 960	1 949	22 907
1961	25 572	0,55	14 250	4 893	19 021
1962	24 075	0,69	16 665	4 892	21 468
1963	23 771	0,77	18 475	5 208	23 570
1964	25 408	0,82	20 840	5 032	25 757
1965	24 709	1,02	25 220	6 282	31 498
1966	23 919	1,05	25 280	5 025	30 275
1967	25 299	1,12	28 485	4 156	32 628
1968	24 658	1,11	27 455	3 537	30 991
1969	25 162	1,08	27 285	5 125	32 409
1970	25 458	1,14	29 185	3 661	32 843
1971	25 639	1,27	32 575	2 968	35 538
1972	26 302	1,36	35 985	5 290	41 270
1973	26 439	1,33	35 225	5 645	40 865
1974	27 061	1,51	40 865	5 746	46 606
1975	27 661	1,63	45 310	2 200	47 510
1976	28 417	1,77	50 385	3,158	53 543
1977	28 065	1,46	41 075	8 600	49 675
1978	29 183	1,84	53 840	8 047	61 887
1979	29 357	2,13	62 730	8 865	71 595
1980	29 228	1,88	55 210	13 789	68 999
1981	28 307	2,10	59 640	13 200	72 840
1982	27 940	2,44	68 420	13 000	81 420
1983	29 050	2,80	81 390	9 600	90 990
1984	29 576	2,96	87 815	7 400	95 215
1985	29 350	2,93	86 000	6 500	92 500

SOURCE D'après des données du Département de l'agriculture des États-Unis, Foreign Agricultural Service, Washington, D.C.

Graphique 2-13

Réserves mondiales de blé en fin d'année, certains pays, 1960-1987



SOURCE D'après des données tirées de divers rapports du Département de l'agriculture des États-Unis, Washington, D.C.

3 Les marchés céréaliers et l'interdépendance des politiques agricoles

Comme nous l'avons vu au chapitre 2, les politiques gouvernementales exercent une profonde influence sur le marché des céréales et y causent de sérieuses distorsions. Celles-ci créent des différences de prix notables entre les régions, influent sur les volumes de production et accroissent l'instabilité des prix. Un changement de politique important dans un grand pays producteur ou importateur peut compromettre les politiques économiques ou agricoles suivies par d'autres pays et menacer leurs chances de réussite. C'est précisément à l'interdépendance entre les politiques agricoles nationales que nous allons consacrer ce chapitre. Dans un cadre d'économie politique, nous tenterons de préciser et d'expliquer les divers facteurs qui ont abouti, au début des années 80, à l'effondrement des marchés céréaliers, et de voir aussi ce que nous réserve l'avenir. Compte tenu de l'importance du marché céréalier américain, nous avons axé notre étude sur les politiques américaines, la façon dont les autres pays ont réagi à ces politiques, et enfin la réaction des États-Unis à ces rajustements qu'ils avaient eux-mêmes rendus nécessaires. En réalité, tout ici est un enchaînement dynamique d'actions, de réactions et de réponses. Mais, pour bien comprendre les effets et les conséquences de la loi américaine sur la sécurité des approvisionnements alimentaires (*U.S. Food Security Act*) de 1985, il faut d'abord voir ce qui s'est passé avant 1985 et chercher à expliquer ce qui a amené les États-Unis à modifier aussi radicalement leur politique agricole. Nous pourrons ensuite poursuivre notre analyse jusqu'à la fin des années 80 et tenter de prédire ce que réserve l'avenir.

Pourquoi les États-Unis ont-ils mis en place le *U.S. Farm Program* de 1985 ?

De 1972 à 1981, les exportations agricoles des États-Unis se sont accrues à un rythme sans précédent. Les réserves sont tombées à un niveau plancher (graphique 2-11), et les prix ont monté en flèche au début des années 70, se sont affaissés au milieu de la décennie, avant de remonter à de très hauts niveaux en 1979-1980 (graphique 2-7). La production de blé et de céréales secondaires a connu une expansion considérable aux États-Unis, après la remise en exploitation de nombreuses terres précédemment mises hors culture (graphiques 2-2 et 2-5). La part de marché des États-Unis a aussi augmenté (tableau 2-10) tandis que les réserves diminuaient. Autres facteurs qui caractérisent cette époque : une inflation galopante, une politique monétaire assez souple et un taux de change flottant. Les deux dévaluations du dollar américain en 1971 et 1973 et la chute de cette monnaie à la fin des années 70 ont eu pour effet de stimuler les exportations américaines (de même que celles du Canada et de l'Australie). Les taux d'intérêt, relativement bas, ont monté moins rapidement que les prix produisant des taux réels négatifs. Les faibles taux d'intérêt et les prix élevés ont incité les agriculteurs – en particulier aux États-Unis – à remettre en exploitation des terres mises hors culture et à augmenter les superficies exploitées et les rendements. Au cours de cette période, les prix élevés ont aussi entraîné une augmentation rapide de la production en Europe (graphique 2-3). Par ailleurs, les pétro-dollars de l'OPEP ont stimulé la demande au Moyen-Orient et dans les pays en développement. C'était en quelque sorte « la belle époque », marquée par une croissance sans précédent et un optimisme sans bornes pour les agriculteurs et les responsables des politiques dans les pays exportateurs.

La politique agricole aux États-Unis est conçue de manière à s'adapter rapidement à l'évolution des conditions économiques. Ce mécanisme joue un rôle très important, plus encore que dans tout autre pays. À sa base, on retrouve les *U.S. Farm Bills* (*Farm Bill*), dont la durée est limitée (habituellement quatre ou cinq ans). Ainsi, en 1973, un important *Farm Bill* avait été adopté pour fixer, entre autres, des prix cibles supérieurs aux taux de prêt et autoriser le versement de paiements d'appoint, au besoin. Le « prix cible » est le prix garanti aux producteurs qui acceptent de mettre hors culture une certaine superficie de leur terre. Précisons par ailleurs que le « taux de prêt » est le prix minimum payé aux producteurs pour leur récolte. Si le prix du marché est inférieur au prix cible, les producteurs reçoivent des paiements directs (d'appoint) équivalant à la différence entre le prix cible et le prix du marché ou le taux de prêt, selon le plus élevé des deux montants. En 1973, les prix du marché étaient si élevés qu'on considérait ces dispositions comme ayant une importance négligeable, leur seule utilité étant de servir de filet de sécurité en cas de chute brutale des prix, ce que personne alors n'envisageait. Le *Farm Bill* de 1977 allait être l'occasion d'élever les prix cibles et les taux de prêt puisque l'un et l'autre demeuraient bien inférieurs aux prix du marché; on considérait alors ces augmentations comme

politiquement intéressantes tout en étant économiquement peu coûteuses. C'est aussi à cette époque qu'on a créé le *Farmer-Owned Reserve* (stocks détenus par les agriculteurs eux-mêmes), qui allait faire augmenter considérablement le potentiel de stockage des États-Unis.

En 1980, le cours du dollar US était au plus bas de son histoire, tandis que l'inflation continuait de pousser à la hausse le prix nominal des céréales, même si la demande sous-jacente faiblissait sensiblement. Il est clair que les décideurs américains, en concevant le *Farm Bill* de 1981, présumaient que les mêmes conditions allaient persister; de fait, la loi de 1981 prévoyait non seulement une augmentation des taux de prêt et des prix cibles, mais aussi leur indexation au taux d'inflation de l'époque, soit environ 10 %. Bien plus, elle diminuait sensiblement le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire à l'agriculture en lui enlevant la possibilité de réduire les taux de prêt. Si l'on considère les choses rétrospectivement, il semblerait que, se fondant sur l'expérience des années 70, les responsables des politiques américaines visaient uniquement à rajuster le filet de sécurité en fonction du taux d'inflation plus élevé. Si les années 80 s'étaient déroulées sous le même signe que les années 70 – croissance rapide, augmentation des prix, économie dynamique, dollar à la baisse – le *Farm Bill* de 1981 se serait sans doute avéré aussi « efficace » que ceux de 1973 et de 1977.

Malheureusement, les choses se sont déroulées d'une autre façon. Les responsables de la politique agricole n'avaient pas prévu que les mesures de resserrement du crédit, appliquées à partir d'octobre 1979 par le président du *U.S. Federal Reserve Board*, M. Volker, entraîneraient aussi vite une baisse des taux d'inflation, contribuant à faire entrer l'économie américaine (puis mondiale) dans une récession, et se traduiraient par une hausse aussi rapide des taux d'intérêt réels et du cours du dollar US. La récession mondiale, l'endettement qui atteignait des niveaux critiques et l'accroissement de la production européenne ont été à l'origine d'une baisse très marquée de la demande sur les marchés d'exportation. Cette situation, aggravée par la hausse constante du dollar US, a provoqué un effondrement des prix mondiaux (qui sont fixés, rappelons-le, en dollars). Il faut signaler cependant que, pour les pays exportateurs dont la devise se dépréciait par rapport au dollar US, l'effondrement des prix n'a pas eu des répercussions aussi graves qu'aux États-Unis.

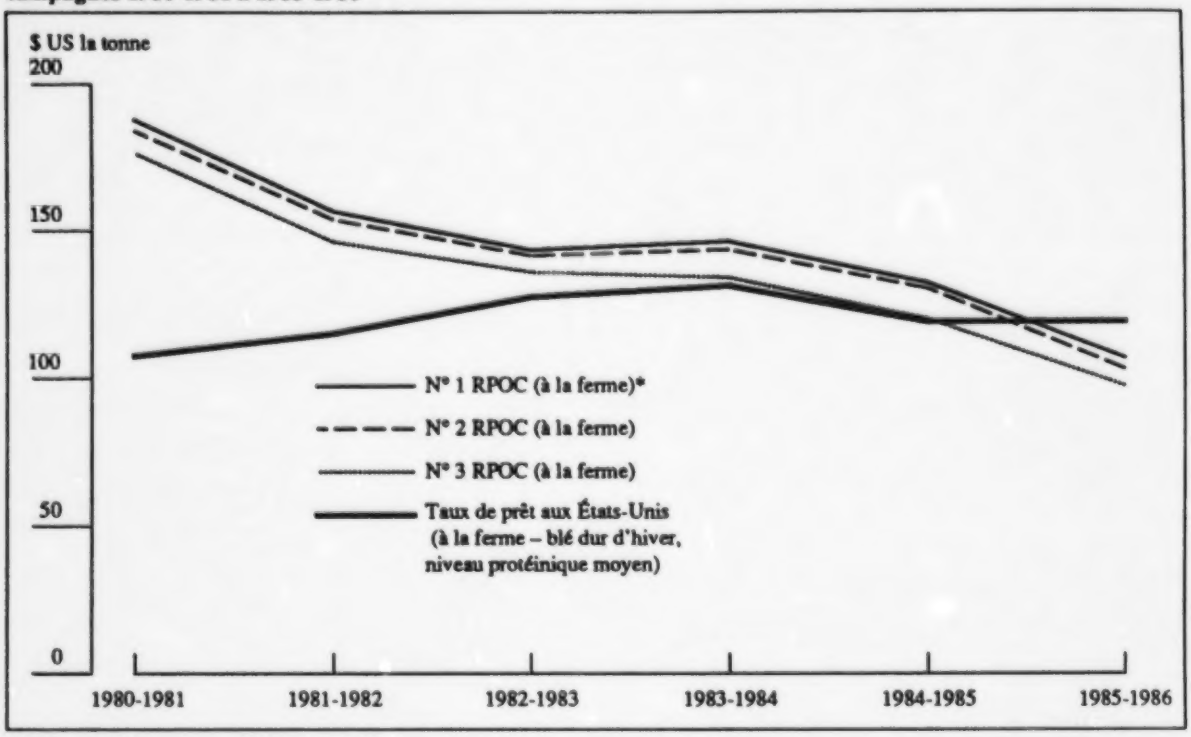
Avec la chute des cours mondiaux, les prix américains se sont vite alignés sur le taux de prêt; ils sont ainsi devenus moins concurrentiels tandis que les réserves américaines se sont mises à augmenter. La part des États-Unis sur le marché international du blé est tombée de plus de 45 % à 25 % en 1985-1986. Dès 1983, les États-Unis ont réagi en réduisant unilatéralement l'offre dans le cadre du programme des certificats de paiement en nature (*Payment-in-Kind*). Ce programme visait à subventionner directement les producteurs qui détenaient des réserves de céréales et acceptaient de réduire la superficie qu'ils mettaient en culture. Malgré tout, dès 1985, la faiblesse des prix, l'augmentation des stocks, la baisse très sensible de la part de marché des États-Unis et la montée en flèche des coûts des programmes en place ont convaincu les décideurs américains que des changements fondamentaux devaient être apportés à la politique agricole.

Pour bien comprendre toute la portée et les conséquences du *U.S. Food Security Act* de 1985, il faut se replacer dans le contexte politique et économique de l'époque. En pratiquant une politique de soutien des prix dans un contexte macro-économique qui s'était fondamentalement modifié, les États-Unis se sont en quelque sorte exclus eux-mêmes des marchés mondiaux puisqu'ils ne pouvaient plus soutenir la concurrence et avaient encouragé la production dans des pays dont les devises s'étaient dépréciées par rapport au dollar US. Ces pays pouvaient augmenter les prix dans leur propre monnaie et demeurer concurrentiels par rapport aux prix fixés en dollars US, alors en baisse constante sur le marché mondial. Rappelons ici que les prix initiaux établis par la Commission canadienne du blé sont passés de 128,60 $ CAN la tonne en 1979-1980 à 174,50 $ CAN la tonne en 1982-1983 pour ne diminuer de façon significative qu'en 1985-1986. La production canadienne de blé s'est située, en moyenne, à moins de 20 mtm entre 1975-1976 et 1979-1980; entre 1980-1981 et 1984-1985, la production moyenne approchait les 24 mtm[1]. Toutefois, comme le montre le graphique 3-1, les prix canadiens ont été réduits, en dollars US, à un niveau à peine supérieur au taux de prêt et sont demeurés à ce niveau de 1982-1983 à 1984-1985. Ce n'est qu'en 1985-1986 qu'ils sont finalement tombés à un niveau inférieur au taux de prêt. Selon ces chiffres, le blé canadien est donc demeuré concurrentiel par rapport au blé américain. La situation a été à peu près la même en Australie et en Argentine. Par contre, la production de la Communauté économique européenne a augmenté régulièrement pour passer d'environ 42 mtm au milieu des années 70 à plus de 60 mtm au milieu des années 80. Pendant cette période, les exportations américaines de blé ont chuté radicalement, passant d'une pointe de près de 49 mtm (45 % du volume mondial) en 1981 à moins de 25 mtm en 1985 (25 % du commerce mondial).

Ce sont ces chiffres et aussi le sentiment que les États-Unis avaient perdu leur place prépondérante sur les marchés mondiaux qui ont mené à la réforme radicale que représentait le *U.S. Food Security Act* de 1985. Les Américains avaient l'impression qu'on les assiégeait de toutes parts et qu'on profitait d'eux, d'où leur désir de contre-attaquer, de reprendre leur part du marché et de réduire leurs réserves

Graphique 3-1

Comparaison du taux de prêt aux États-Unis et du prix du blé au Canada (à la ferme), campagnes 1980-1981 à 1985-1986



*RPOC – Roux de printemps de l'Ouest canadien.

SOURCE Prix canadiens tirés des rapports annuels de la Commission canadienne du blé, 1980-1981 à 1985-1986. Taux de prêt américain tiré de la publication du Département de l'agriculture des États-Unis, Service de la recherche économique, *Wheat Situation*, USDA/ERS, Washington, D.C., parutions diverses.

sans trop se préoccuper des répercussions que ces mesures pouvaient avoir sur leurs adversaires ou leurs alliés. Le raisonnement des analystes américains a probablement été le suivant : si la production des autres pays augmente en réponse aux hausses de prix, elle ralentira sûrement si les prix chutent. La mesure dans laquelle un tel raisonnement est juste dépend de la réaction des autres pays aux mesures prises par les États-Unis. Comme nous l'avons fait valoir, il est important de tenir compte de l'interdépendance étroite des politiques agricoles nationales pour bien comprendre l'évolution du marché mondial des céréales.

En ce qui concerne le Canada, d'autres facteurs doivent être mentionnés en rapport avec la diminution de la part du marché détenue par les États-Unis au cours des années 80. D'abord, la perte de certains marchés par les Américains n'a pas bénéficié au Canada; c'est plutôt la Communauté économique européenne qui en a profité. Deuxièmement, en raison de la qualité élevée du blé produit au Canada et de divers facteurs politiques tel l'embargo américain sur les céréales de 1980, le Canada n'a pas accumulé de réserves importantes. Comme nous l'avons déjà mentionné, pendant presque toute la période qui a précédé l'adoption du *Farm Bill* de 1985, les prix canadiens sont restés égaux, sinon supérieurs au taux de prêt américain.

La loi américaine sur la sécurité alimentaire (*U.S. Food Security Act*) de 1985

En tant qu'instrument de soutien et de mesure d'assistance garantie, la loi américaine sur la sécurité des approvisionnements alimentaires (*U.S. Food Security Act*) de 1985 n'a apporté que peu de changements par rapport au *Farm Bill* de 1981. On y reprenait les mêmes notions : prix cibles, taux de

prêt, diminution volontaire des superficies cultivées, stocks détenus en propre par les agriculteurs et paiements compensatoires. Une diminution initiale des taux de prêt était prévue, suivie, au besoin, d'autres baisses pouvant aller jusqu'à 10 % par année pendant toute la durée d'application de la loi (1986-1990); des baisses plus modestes des prix cibles étaient également applicables à compter de 1988. Cette loi abolissait certaines contraintes qu'on avait imposées au Secrétaire à l'agriculture; celui-ci pourrait désormais exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu de ce qu'on a appelé l'amendement Findley, en décidant notamment de réduire davantage le taux de prêt, jusqu'à concurrence de 20 %, au cas où il y aurait augmentation excessive des réserves. Il en est résulté une baisse de plus de 25 % du taux de prêt pour le blé, les céréales fourragères, le soya, le coton et le riz (le taux de prêt pour le blé, par exemple, est passé de 3,30 $ à 2,40 $, soit une baisse de 37 %). La nouvelle partie de la loi comprenait un programme beaucoup plus élaboré de stimulation des exportations (paiement en nature des subventions à l'exportation), que nous analyserons plus en détail au chapitre 4, et un tout nouveau programme de prêt à la commercialisation du riz et du coton. En vertu de ce programme, les agriculteurs pouvaient se prévaloir d'un prêt au taux officiel et le rembourser au prix du marché ou au taux de prêt, selon celui des deux qui était le moins élevé. Pour le riz, par exemple, cette mesure a permis de mettre en marché une partie des stocks accumulés à des prix bien inférieurs au taux de prêt. La loi prévoyait aussi des dispositions discrétionnaires visant des crédits à la commercialisation des céréales et du soya.

Dès l'annonce de ce programme, au printemps de 1986, les prix américains et mondiaux ont enregistré une chute brutale. Il était clair que les États-Unis étaient prêts à assumer des coûts bien supérieurs (sous forme de paiements compensatoires et de subventions à l'exportation) pour écouler leurs réserves sur le marché mondial. Au départ, le programme de subvention à l'exportation visait plus précisément les marchés où la Communauté économique européenne avait réussi à s'imposer au détriment des États-Unis; cependant, dès décembre 1986, l'augmentation des crédits affectés à ce programme signifiait que celui-ci devenait à toute fin pratique un programme général de subventions à l'exportation. Depuis la mise en application du programme, le volume des exportations et la part de marché des États-Unis ont augmenté (les exportations de blé devraient se situer autour de 40 mtm en 1987-1988, soit 40 % du commerce mondial); cependant, la valeur des exportations est loin d'avoir progressé dans les mêmes proportions, ce qui donne force à l'argument selon lequel, sur le marché mondial, la demande d'exportations à court terme n'est pas élastique. Certes, il est difficile de déterminer dans quelle mesure cette reprise des exportations agricoles américaines est vraiment le résultat des politiques appliquées et ne dépend pas de l'évolution des conditions de l'offre, surtout si l'on considère qu'en 1987, les récoltes ont été très faibles dans plusieurs parties du monde, notamment en Inde, en Chine et en Union soviétique. Quoi qu'il en soit, une chose est certaine : que cette reprise s'explique par une baisse de production chez les concurrents ou par la chute des prix aux États-Unis, n'est pas immédiatement pertinent étant donné que les Américains sont en majorité convaincus que les programmes de subventions à l'exportation ont rapporté des dividendes comme en témoignent la part du marché reconquise et la diminution des réserves; les associations d'agriculteurs et les négociants en céréales partagent bien sûr ce point de vue.

Cependant, s'il y a eu reprise des exportations américaines, celle-ci s'est effectuée assez lentement et les gains demeurent bien en deçà de ce qu'on aurait pu espérer compte tenu de la chute de 37 % du taux de prêt. En outre, au cours de la même période, la valeur du dollar US a diminué, ce qui aurait dû contribuer à stimuler encore davantage les exportations. La raison pour laquelle la reprise a été aussi modeste est que les autres pays exportateurs ont modifié leurs politiques en réaction à l'initiative américaine, politiques qui, dans plusieurs cas, ont permis de protéger les producteurs contre les conséquences fâcheuses d'une chute des prix.

Les réactions des pays exportateurs à l'application de la loi américaine sur la sécurité alimentaire de 1985

Si les autres pays exportateurs n'avaient apporté aucun changement à leurs politiques agricoles, les baisses de prix causées par la législation et le programme de subventions à l'exportation adoptés aux États-Unis auraient été ressenties par les producteurs de blé australiens, argentins, canadiens et européens dans la mesure où la chute des prix mondiaux se serait répercutée directement sur leurs revenus. Si l'on pousse ce raisonnement assez simpliste à la limite, les prix versés aux producteurs auraient dû baisser en Australie étant donné que l'*Australian Wheat Board* appliquait alors un programme de stabilisation non subventionné, axé sur le versement d'un prix établi selon une moyenne mobile de trois ans. En Argentine, les prix à la production auraient également diminué puisque l'intervention de l'État se résume principalement à l'application d'une taxe à l'exportation. Quant aux prix canadiens, nul doute qu'ils se seraient également repliés compte tenu des rajustements de prix initiaux effectués par la Commission canadienne du blé pour diminuer le risque d'un déficit du fonds commun. Il n'y a que dans la Communauté économique européenne que l'on

aurait pu s'attendre à ce que les prix à la ferme soient protégés grâce à la Politique agricole commune (PAC). On sait en effet qu'au sein de la Communauté économique européenne, les prix de soutien sont fixés par les autorités politiques sans tenir directement compte des prix du marché. L'écart entre les prix mondiaux et les prix de la CEE est comblé par un prélèvement variable à l'importation et par le versement de diverses subventions à l'exportation (paiements d'appoint). Il est évident que les coûts de ces paiements auraient considérablement augmenté, mais aucun changement ne serait survenu dans les prix intérieurs.

Les États-Unis ont peut-être naïvement compté sur une diminution de l'offre de la part de trois ou quatre de leurs concurrents. Peut-être ont-ils pensé également que, dans les pays importateurs (fort rares, il faut bien l'admettre) où les prix mondiaux se répercutent directement sur les agriculteurs et les consommateurs, la demande augmenterait de façon sensible. La diminution de l'offre dans les pays concurrents, associée à une plus forte demande résultant à la fois de la baisse des prix et de la réduction de la production intérieure, aurait pu entraîner une augmentation de volume suffisante pour accroître les recettes d'exportation même avec des prix plus bas (scénario d'une demande élastique à l'exportation).

Or, comme nous l'avons déjà noté, cette réaction ne s'est pas encore manifestée et pour cause : les autres pays ont changé leurs politiques de façon à amortir les effets des mesures américaines sur la classe agricole, qui est très influente sur le plan politique. Voyons ce qui s'est passé dans la réalité. D'abord, comme on aurait dû s'y attendre, les autres exportateurs ont immédiatement réduit leurs prix à l'exportation afin de pouvoir concurrencer les prix américains et protéger leur part de marché. Dans le cas du Canada et de l'Australie, les organismes d'État chargés de la commercialisation des grains ont aussi réduit leurs prix de vente. En Argentine, les prix à l'exportation sont directement liés aux prix mondiaux; enfin, au sein de la Communauté économique européenne, les subventions à l'exportation ont été immédiatement relevées de façon à contrer la baisse de prix et la menace que posait le nouveau programme de subventions à l'exportation mis en place aux États-Unis.

Il importe ici de voir précisément quels ont été les effets de la baisse du taux de prêt et la façon dont les autres exportateurs ont réagi à cette mesure. D'abord, ce sont les grands pays importateurs comme l'Union soviétique, la Chine et le Japon qui ont profité de cette chute du prix des céréales financée par les États exportateurs ou par les producteurs eux-mêmes. Ce transfert s'est effectué immédiatement sous la forme d'importations à meilleurs prix. Quant aux coûts absorbés par les exportateurs – calculés par agriculteur ou par unité de production – ils variaient selon la part de la production nationale qui était exportée. C'est ainsi que les pays les plus touchés ont été le Canada, l'Australie et l'Argentine, qui exportent une grande part de leur production. Aux États-Unis, les coûts supplémentaires occasionnés par le versement de paiements d'appoint et de subventions à l'exportation ont été en partie compensés par les économies réalisées sur les coûts d'entreposage et l'acquisition de nouveaux stocks. Certes, il est clair que l'octroi de subventions à l'exportation pour écouler des stocks excédentaires était un moyen plus coûteux que les mesures contenues dans les programmes actuellement en vigueur aux États-Unis (USDA 1986[2]), mais on a probablement jugé à l'époque que l'effort en valait la peine dans le but de regagner une partie du marché perdu. On trouvera, à l'appendice A, une explication économique de ce choix.

La première vague de réactions à la réforme de la politique agricole américaine s'est assortie de déclarations plus ou moins virulentes dénonçant l'indifférence des États-Unis à l'égard de leurs alliés et amis; mais d'autres rajustements, de nature plus variée, ont été apportés par la suite.

L'*Australie* a ainsi décidé de maintenir ses prix intérieurs alignés sur les prix mondiaux; les prix à la production du blé, de l'orge, du sucre, du riz et du coton ont donc chuté sensiblement. Cela a coûté très cher aux céréaliculteurs et aux autres producteurs australiens, mais aucun changement notable n'a été apporté à la politique agricole intérieure. Par contre, les effets de la politique américaine ont été en grande partie amortis par les possibilités qui s'offraient aux producteurs de se tourner vers l'élevage ovin ou bovin, en raison de l'augmentation des prix de la laine et de la viande sur les marchés mondiaux. En 1987, la superficie ensemencée de même que la production de blé avaient considérablement diminué.

La première réaction de l'*Argentine* a été de réduire la taxe à l'exportation de 15 à 5 % en mai 1986 (celle-ci fut d'ailleurs complètement supprimée en 1987). Adoptée à la suite d'une grève des agriculteurs, cette mesure a eu pour effet d'amortir l'impact de la chute des cours mondiaux sur les revenus des producteurs et de faire assumer une partie du rajustement requis par le Trésor argentin. Il en est résulté une certaine diminution de l'offre mais moins importante que prévu.

La réaction du *Canada* s'est produite en deux étapes. D'abord, la Commission canadienne du blé a diminué ses paiements initiaux de 30 $ CAN la tonne (0,82 $ le boisseau) en 1986-1987; cette réduction fut suivie d'une autre de 20 $ CAN la tonne en 1987-1988. Deuxièmement, le 9 décembre 1986, le Canada annonçait la mise en œuvre d'un

Programme spécial canadien pour les grains doté d'une enveloppe budgétaire de 1 milliard de dollars devant servir à verser un paiement compensatoire forfaitaire aux agriculteurs dans le but d'« amortir l'effet de la guerre des subventions entre la Communauté économique européenne et les États-Unis ». Même si le gouvernement avait d'abord opté pour un versement unique, une seconde série de versements – excédant cette fois 1 milliard de dollars – était annoncée en décembre 1987. En outre, le gouvernement acceptait d'absorber temporairement le déficit des comptes de livraison en commun et du Fonds de stabilisation des prix du grain de l'Ouest. C'est ainsi qu'une partie importante des coûts de rajustement a été transférée de la Commission canadienne du blé et des agriculteurs au gouvernement fédéral. Les Canadiens faisaient valoir, non sans raison d'ailleurs, que l'on dédommageait les agriculteurs pour le manque à gagner résultant du transfert de richesse aux importateurs par le biais des prix mondiaux plus faibles.

Il semblerait que les États-Unis n'aient pas prévu une telle réaction de la part du Canada, laquelle avait des conséquences assez évidentes. D'abord, il devenait peu probable que les superficies mises en culture au Canada soient réduites sensiblement en raison de la politique de compensation directe et des choix de production très limités qui s'offrent aux agriculteurs des Prairies. Ensuite, les changements apportés à la politique américaine ont peut-être incité (forcé) le Canada à mettre en place une nouvelle politique de subventions qui se révélerait difficile à abolir par la suite. Il s'ensuit que le Canada sera moins porté à l'avenir à ajuster sa production en fonction de l'évolution des prix mondiaux.

La *Communauté économique européenne* n'a pas vraiment changé ses politiques agricoles, si ce n'est que les prix garantis ont connu une légère baisse en 1987. La hausse des coûts attribuables à la PAC, qui découlaient des remises à l'exportation (subventions) plus élevées et de la chute du dollar US, ont précipité une crise budgétaire au début de 1988. Plutôt que de restreindre les dépenses agricoles, on a alors préféré chercher de nouvelles sources de recettes. L'augmentation de la production au sein de la Communauté économique européenne pourrait se trouver ralentie par les restrictions qui s'appliquent à l'admissibilité aux paiements de soutien et par les effets du modeste programme de mise hors culture qui a été adopté. Il n'en reste pas moins que la PAC a totalement éludé la nécessité d'un rajustement à la baisse de la production. Les politiques européennes, que les Américains visaient en premier lieu, sont précisément celles qui ont été le moins touchées.

En 1987, la contre-réaction des États-Unis aux changements de politiques des pays concurrents a été d'abaisser encore les taux de prêt et d'accroître les crédits affectés au programme de subventions à l'exportation; on a même été jusqu'à rendre admissibles des pays importateurs tels que l'Union soviétique et la Chine. La dynamique action-réaction-contre-réaction s'est donc poursuivie. Le Canada et l'Australie sont présentement confrontés à une concurrence directe et subventionnée sur le marché des pays à économie centralisée qu'ils ont traditionnellement desservi.

L'interdépendance des politiques nationales et les négociations de l'*Uruguay Round*

Pendant ce temps, les négociations continuent à se dérouler dans le cadre de l'*Uruguay Round* du GATT. Diverses propositions concernant l'avenir du commerce des denrées agricoles sont sur la table. Ces propositions viennent des États-Unis, du Canada et du groupe Cairns. On réclame une réduction substantielle des subventions à l'agriculture et des barrières et(ou) subventions au commerce. Les États-Unis défendent la position la plus extrême, demandant que toute forme de subvention soit abolie au cours des 10 prochaines années.

Comment donc concilier le mouvement à court terme vers un plus grand interventionnisme, une distorsion plus sérieuse des mécanismes du marché et des subventions toujours plus importantes, qui s'est enclenché avec l'adoption de la *U.S. Food Security Act* de 1985, et un engagement philosophique envers la libéralisation des échanges. La situation est paradoxale certes, pourtant son dénouement marquera l'avenir du commerce agricole, au moins jusqu'à l'an 2000.

Les politiques agricoles actuellement en vigueur dans les pays industrialisés sont le résultat d'une lente évolution. Des groupes d'intérêts disposant de certains droits acquis ont eu recours au processus politique pour améliorer leur bien-être (obtenir une rente). Anderson et Hayami[3] font valoir que la capacité du secteur agricole d'obtenir des transferts de revenu augmentera à mesure que diminuera sa part de l'activité au sein de l'économie. Cette opinion rejoint celle de Mancur Olson[4] qui affirme que les petits groupes de producteurs sont beaucoup plus aptes à défendre leurs intérêts que, par exemple, d'importants groupes de consommateurs. La notion de marché politique (Rausser[5]), appliquée à l'agriculture, fait l'objet d'un nombre croissant d'études. Selon cette théorie politico-économique, on peut prévoir que tant et aussi longtemps que la responsabilité des politiques – à l'échelle nationale et internationale – demeurera aux mains de défenseurs des intérêts agricoles, aucun changement important ne pourra survenir. La plupart des études sur la libéralisation des échanges montrent que l'abolition du protectionnisme procurerait des gains importants aux pays en cause; toutefois, il faut bien comprendre que ces gains

seraient attribuables aux économies réalisées par les consommateurs et le Trésor public, lesquelles feraient plus que compenser les pertes encourues par les producteurs. Cette question est examinée plus en détail au chapitre 5. Si l'on veut que les pourparlers du GATT aboutissent, la politique commerciale en ce qui a trait aux produits agricoles doit être confiée à des décideurs qui accorderont plus d'importance aux intérêts de la nation et des consommateurs qu'à ceux des agriculteurs.

Dans la plupart des pays industrialisés, particulièrement aux États-Unis, au Canada, au Japon et au sein de la Communauté économique européenne, les politiques agricoles et les politiques commerciales qui s'y rattachent sont actuellement largement influencées par des intérêts étroitement liés à l'agriculture. À l'heure actuelle, il semble que leur pouvoir se soit encore accentué, comme en témoignent les événements survenus dans les années 80 aux États-Unis, au Canada, au sein de la Communauté économique européenne et au Japon, entre autres. En l'absence de bouleversements majeurs sur la scène internationale, on peut donc présumer que cette situation se poursuivra, ce qui laisse présager très peu de changements dans la politique américaine d'ici 1991, date d'expiration de la *U.S. Food Security Act* de 1985. On peut également s'attendre à très peu de changements dans les autres pays, dans la mesure où leurs politiques sont établies en fonction de celles des États-Unis.

Mais ce modèle de statu quo, dominé par des groupes d'intérêts politiques bien organisés, nous incite à poser la question suivante : n'y a-t-il vraiment aucun moyen d'échapper à cette inflation désastreuse des subventions à l'exportation et des programmes de soutien agricole qui nuisent considérablement au commerce mondial, et qui pourraient même déclencher une véritable guerre commerciale ? En d'autres termes, quel choc extérieur pourrait nous permettre de briser ce mécanisme qui semble opérer depuis si longtemps ? Quatre possibilités viennent à l'esprit.

1 L'augmentation des coûts reliés aux programmes agricoles pourrait éventuellement être un puissant facteur de changement. C'est l'argument que l'on invoque le plus souvent. En 1986, les États-Unis ont dépensé neuf fois plus dans le cadre de leurs programmes de soutien agricole qu'en 1980. La PAC entraîne des dépenses considérables qui placent la Communauté économique européenne dans une situation de crise budgétaire quasi perpétuelle. Avec l'escalade des coûts, la question budgétaire est aussi à l'avant-scène des préoccupations au Canada. Sûrement qu'un jour, la majorité des électeurs, qui n'a rien à voir avec l'industrie agricole, considérera que cette situation a assez duré. Mais ce scénario demeure pour l'instant assez improbable. Certains experts, dont plusieurs universitaires, ont répété pendant 10 ans qu'en faisant augmenter les coûts de la PAC par le biais d'une baisse des prix mondiaux, il se produirait un changement de politique. On a effectivement assisté à un changement mais pas au niveau de la PAC; les autorités européennes ont tout simplement cherché de nouvelles sources de recettes pour subventionner un programme demeuré fondamentalement identique à ce qu'il était. Pendant les débats qui ont précédé l'adoption du *Farm Bill* de 1981 aux États-Unis (voir Infanger et collab., 1983[6]), on a affirmé et répété que ce sont des facteurs budgétaires qui détermineraient la politique à l'avenir. On donnait alors l'assurance que des dépenses directes en sus des niveaux jugés acceptables à l'époque (environ 5 milliards de dollars) ne seraient jamais tolérées. Et pourtant, les États-Unis ont consacré, directement et indirectement, entre 25 et 30 milliards de dollars à des programmes de paiements en nature (PIK) en 1983 et 26 milliards de dollars dans le cadre des programmes de soutien direct en 1985-1986. On voit donc que les facteurs budgétaires n'ont pas encore amorcé de changements importants dans la politique agricole.

2 Selon un autre argument, si l'économie se porte de plus en plus mal, une réforme en profondeur s'imposera et la réforme agricole surviendra dans le sillage de celle-ci. C'est ce qu'on a appellé « le cas de la Nouvelle-Zélande ». Toutefois, jusqu'à maintenant, les pays qui ont suivi la voie de la Nouvelle-Zélande ne sont pas légion, si même il y en a un seul.

3 Une autre possibilité est que le renforcement du protectionnisme dans le secteur agricole déclenche une véritable guerre commerciale qui s'étendrait à d'autres secteurs et mettrait en péril le régime de libre-commerce international. À l'échelle nationale, les groupes d'intérêts non agricoles se rallieraient alors pour contrer l'influence des intérêts agricoles et reprendre le contrôle du processus d'élaboration des politiques. On assisterait à l'émergence d'une nouvelle puissance économique, qui tracerait la voie vers le libéralisme mondial, un peu comme l'ont fait le Royaume-Uni au début du siècle et les États-Unis après la Deuxième Guerre mondiale. Il faut remarquer cependant que les deux prétendants à ce titre, la Communauté économique européenne et le Japon, ont l'un et l'autre une politique commerciale fort peu libérale, en particulier dans le secteur de l'agriculture. En fait, ce sont peut-être les préoccupations des groupes d'intérêts non agricoles qui représentent le plus sérieux facteur de changement.

4 Les consommateurs pourraient éventuellement se rendre compte que le protectionnisme coûte cher et faire opposition à l'influence des groupes d'intérêts agricoles. D'aucuns prétendent (McCalla, 1987[7]) que si l'on s'attaquait à quelques politiques agricoles particulièrement « scandaleuses », par

exemple, la politique laitière ou celle visant le sucre, il serait possible de passer outre à certains droits acquis ou de les racheter moyennant juste compensation. Jusqu'à aujourd'hui, toutefois, aucune tentative visant à diviser les intérêts agricoles n'a obtenu de succès.

Tous les scénarios décrits ci-dessus sont fondés sur la prémisse qu'un jour, les choses iront si mal que ceux qui défraient la note s'insurgeront et ébranleront le pouvoir des groupes d'intérêts agricoles. On peut cependant faire valoir un autre scénario : ce sont peut-être les périodes de prospérité qui sont les plus propices à l'introduction d'une réforme en profondeur. Le monde a manqué une occasion unique dans les années 70, lorsque les programmes de soutien à l'agriculture étaient inopérants en raison des prix élevés qui prévalaient. Les États-Unis ont fait quelques tentatives en ce sens, sans toutefois aller assez loin. La vigueur relative des marchés de la laine et de la viande sont probablement les seuls facteurs qui empêchent l'Australie de soutenir davantage son agriculture. La volonté actuelle des gouvernements de dissocier certains paiements de transfert de la production agricole aurait beaucoup plus de chance de donner des résultats concrets en période de prospérité que pendant une récession. Si, par suite d'une baisse de l'offre (imputable, par exemple, à une autre mauvaise mousson en Asie), la reprise économique dans bon nombre de pays faisait monter les prix à des niveaux comparables à ceux des années 70 et qu'une telle situation se présentait avant la fin des négociations de l'*Uruguay Round*, alors les chances de voir se réaliser une libéralisation du commerce agricole seraient grandement améliorées.

Nul ne peut savoir avec certitude ce qui va se passer, mais il semble bien que l'on ne doive s'attendre à aucun changement important dans les politiques agricoles, du moins dans un avenir rapproché. Alors, la meilleure stratégie à adopter serait peut-être de procéder à une libéralisation progressive des marchés pour être prêts à saisir l'occasion quand elle se présentera.

Les conséquences pour l'économie agricole des Prairies et le choix d'une politique canadienne

Les conclusions qui se dégagent de ce chapitre et du chapitre précédent pourraient avoir d'importantes répercussions pour le secteur de l'agriculture dans les Prairies. Elles nous laissent aussi entrevoir les choix de politiques qui s'offrent au Canada. Voyons d'abord les principales constatations que nous avons pu dégager.

1 Les marchés agricoles mondiaux, et notamment celui des céréales, ont connu des changements structurels importants au cours des trois dernières décennies. Quelques pays industrialisés continuent de dominer les marchés d'exportation tandis que les pays en développement et les pays à économie centralisée sont progressivement devenus de gros importateurs. Ces tendances sont plus prononcées dans le secteur des céréales, et particulièrement celui du blé, et on prévoit qu'elles se poursuivront.

2 En raison de l'expansion de la production en Europe et de la progression des revenus dans les pays en développement et les pays à économie centralisée, le marché céréalier est maintenant axé davantage sur les céréales secondaires et le blé de qualité inférieure. On s'attend à ce que cette tendance se maintienne.

3 Les pays à économie centralisée comptent aujourd'hui parmi les plus importants acheteurs de céréales canadiennes. À l'heure actuelle, le Canada exporte plus de 50 % de son blé dans ces régions.

4 L'instabilité des prix a caractérisé les marchés céréaliers dans les années 70 et 80, alors que les deux décennies précédentes s'étaient déroulées sous le signe de la stabilité. La situation actuelle découle autant, sinon plus, des mesures politiques prises par les principaux intervenants que des facteurs économiques sous-jacents.

5 L'incertitude provenant des changements de politiques soudains est beaucoup plus difficile à prévoir que celle qui pourrait être attribuable aux variables économiques fondamentales (prix, revenus, croissance démographique, progrès technologique et disponibilité des terres).

6 Les prévisions concernant l'évolution du commerce international dans les secteurs où le Canada est actif (voir chapitre 5) sont sensibles à plusieurs facteurs et ne tiennent généralement pas compte d'éventuels changements de politiques. Quant aux perspectives de croissance, et plus particulièrement dans le cas du blé, les prévisions sont pessimistes en comparaison des précédentes qui reflétaient la période de croissance rapide des années 70.

7 L'interdépendance des politiques nationales s'est encore accrue : les résultats du programme agricole d'un pays dépendent plus que jamais des politiques appliquées dans les autres pays. Cette situation a créé un contexte où chaque pays tente à la fois d'« exporter » son instabilité et de se protéger contre les soubresauts des marchés mondiaux. L'adoption de politiques unilatérales en perpétuelle réaction et contre-réaction les uns envers les autres contribue, en fait, à accroître le protectionnisme et à nourrir un climat d'hostilité commerciale.

En somme, le marché mondial a une nature dynamique et il peut passer assez rapidement d'une forte croissance à un déclin marqué, tant pour ce qui est des volumes échangés que des prix. Une chose est certaine : l'instabilité est allée en augmentant, non pas tant en raison de l'effet des facteurs traditionnels, comme le climat et les catastrophes naturelles, que des chocs causés par certaines politiques. Les marchés mondiaux sont par conséquent devenus incertains et imprévisibles. Il en est ainsi parce que les intérêts politiques nationaux priment encore dans la grande majorité, sinon la totalité, des pays qui interviennent sur ce marché. On entrepose les stocks excédentaires (jusqu'à ce qu'ils atteignent des niveaux intolérables) ou on les écoule à faible prix sur les marchés mondiaux. Le maintien de la part de marché devient un sujet de fierté nationale et on oublie trop facilement que tous les joueurs ne peuvent pas augmenter leur part de marché en même temps.

Pour le Canada, ce contexte pose des problèmes particulièrement épineux. D'abord, l'industrie céréalière canadienne est peut-être beaucoup plus dépendante des marchés mondiaux que celle de ses concurrents. Oleson (1987[8]) a montré que le Canada avait exporté 79 % de sa production de blé et de farine de blé, en moyenne, au cours des années 1983-1984 et 1985-1986, alors que l'Australie n'en exportait que 75 %, l'Argentine, 68 %, les États-Unis, 50 % et la CEE-12, 21 %. Ces chiffres montrent bien l'importance considérable du marché mondial pour l'économie céréalière canadienne.

Deuxièmement, les solutions de rechange sont beaucoup plus limitées pour les agriculteurs des Prairies que pour ceux de n'importe quel pays concurrent. L'Australie, par exemple, a pu s'ajuster plus aisément aux fluctuations du marché parce que ses producteurs agricoles avaient la possibilité de se réorienter vers l'élevage ovin et bovin. Sur les pampas, les agriculteurs argentins peuvent pratiquer la culture du maïs ou du soya, ou encore l'élevage du bœuf. Quant aux agriculteurs américains, à l'exception de ceux des plaines du nord, ils n'ont que l'embarras du choix. Enfin, tout un éventail de possibilités s'offre aux agriculteurs de la Communauté économique européenne. Il en est tout autrement dans les Prairies canadiennes : l'importance prépondérante du blé est un phénomène qu'on ne retrouve à cette échelle dans aucun autre pays.

Troisièmement, le Canada a toujours produit du blé de haute qualité, riche en protéines et principalement destiné à la production du pain. Cette stratégie a probablement beaucoup rapporté par le passé mais le traditionnel marché européen s'est considérablement rétréci et la demande croissante de blé sur les marchés des pays en développement et des pays à économie centralisée ne privilégie pas des variétés de blé de haute qualité. On constate, par exemple, que la demande a augmenté plus rapidement dans le secteur des blés de provende et des autres céréales fourragères. La stratégie adoptée par le Canada en 1980, qui visait à vendre à prix élevé des quantités limitées de blé riche en protéines tout en augmentant la production de céréales fourragères à haut rendement et à plus faible qualité, semble donc pleinement justifiée.

Quatrièmement, la stratégie de commercialisation du Canada a consisté à présenter l'image d'un fournisseur stable et fiable approvisionnant en blé de haute qualité une clientèle « régulière ». Ainsi, on a cherché à encourager la signature d'accords bilatéraux. Le but visé semble être de s'assurer au moins une part constante, sinon croissante, du marché. L'apparition de la Communauté économique européenne au rang des grands exportateurs a bouleversé les règles du jeu : dorénavant, plusieurs grands exportateurs cherchent à s'accaparer les mêmes marchés. Les États-Unis qui ont déjà occupé 45 % du marché mondial à la fin des années 70 et au début des années 80, veulent récupérer le terrain perdu; le Canada veut conserver sa part traditionnelle de 20 à 25 %, alors que la Communauté économique européenne continue de progresser vers le niveau des 20 %. Tout cela ne laisse que 10 % du marché pour l'Australie et l'Argentine, ce qui est loin des 20 % que ces deux pays occupent à l'heure actuelle. On peut se demander si ce ne sont pas ces objectifs incompatibles qui ont mené à la récente guerre des prix. Dans un marché où la demande est inélastique à court terme et où l'on s'est fixé comme objectif une part de marché prédéterminée, des réductions de prix ne peuvent que desservir tous les intéressés en diminuant leurs revenus. Et pourtant, chacun se doit de suivre le mouvement sous peine de céder rapidement du terrain.

Enfin, le Canada n'a jamais subventionné sa production céréalière autant que l'ont fait les États-Unis ou la Communauté économique européenne. Sa philosophie a toujours été plus « libérale », autant par souci d'économie budgétaire que par principe. Comparativement aux États-Unis ou à la CEE, le Canada est un petit pays dont l'éventail des stratégies est plus restreint que celui d'autres petits exportateurs comme l'Australie et l'Argentine. Le gouvernement canadien est beaucoup moins en mesure que ses grands rivaux de soutenir une guerre des prix pour une période prolongée. En fait, et non sans raison, le Canada se sent pris dans une situation créée par d'autres et qu'il ne peut changer de sa seule initiative. En d'autres termes, il ne peut prendre aucune mesure qui lui permettrait de solutionner le problème, sauf peut-être de chercher à infléchir la politique agricole des autres pays.

Du point de vue de la politique, la première conséquence est évidente. Le Canada doit privilégier les approches

coopératives ou multilatérales. Il l'a déjà d'ailleurs bien compris comme en témoignent les efforts qu'il a déployés dans les périodes difficiles pour encourager la coopération entre exportateurs; par contre, on a parfois accusé le Canada de refuser lui-même de coopérer – par exemple, lors de l'embargo imposé à l'Union soviétique et de la mise en œuvre du programme de paiements en nature en 1983. Le Canada fait aussi partie du groupe Cairns et appuie sans réserve l'initiative du GATT. Une telle approche ne peut cependant porter fruit que si les autres sont disposés à collaborer. C'est pourquoi le Canada doit aussi mettre au point une stratégie visant à sauvegarder ses intérêts si l'approche multilatérale aboutit à un échec. Cette stratégie pourrait inclure des prix différenciés (c'est-à-dire des prix différents pour les marchés où l'on vise le volume et les marchés où l'accent est mis sur la qualité), une diversification de la production, notamment en vue d'élargir l'éventail des variétés produites, et enfin une diversification des cultures qui pourrait mener à une réduction appréciable de la quantité produite dans le sous-secteur des blés de haute qualité. Ces mesures auraient une incidence différente dans les diverses régions des Prairies et elles nécessiteraient un examen attentif des autres stratégies de développement rural susceptibles d'être appliquées. Enfin, troisième conséquence importante, tous les aspects du secteur agricole des Prairies doivent être considérés comme éventuellement « transformables »; cette remarque s'applique aux objectifs des politiques agricoles, aux institutions, aux stratégies d'exportation, aux politiques en matière de qualité et de variétés produites, à la politique de transport et aux notions fondamentales liées à l'avantage comparatif.

Les facteurs qui pourraient contribuer à améliorer les perspectives d'avenir

L'analyse qui précède se fonde sur l'hypothèse qu'il n'y aura pas de transformation radicale des politiques poursuivies par les principaux producteurs, que les rendements continueront à s'élever et que, dans l'ensemble du monde, la croissance économique demeurera modeste. À certains égards, cette hypothèse ressemble à un scénario pessimiste. L'expérience nous a cependant montré qu'en matière de politiques à long terme il est préférable d'envisager soigneusement les répercussions que pourrait avoir la loi de Murphy : « si une chose doit aller mal, elle ira mal ». Ce scénario « du pire » nous donne par ailleurs une base de comparaison pour évaluer d'autres éventualités plus favorables.

Ainsi, considérons certains événements qui pourraient avoir des effets positifs sur l'économie mondiale : une libéralisation du commerce, les progrès de la technologie et l'expansion de l'économie mondiale.

La libéralisation du commerce

La libéralisation du commerce dans les pays industrialisés pourrait entraîner une hausse des prix mondiaux et un accroissement de la demande. Nous examinerons plus loin la possibilité que survienne une libéralisation des échanges. Mais on peut d'ores et déjà affirmer que le Canada en tirerait des avantages à condition que les prix versés aux producteurs augmentent suffisamment pour remplacer les paiements compensatoires actuels. Il n'est pas évident que la libéralisation profiterait autant aux producteurs des États-Unis, de la Communauté économique européenne et du Japon. Si la libéralisation rejoignait aussi les pays en développement, elle pourrait faire augmenter les prix intérieurs, stimuler la production, réduire la demande sur le marché national et diminuer le volume des importations, tous des facteurs qui exerceraient une pression à la baisse sur les prix mondiaux. Il est évident qu'une libéralisation du commerce agricole bénéficierait à la plupart des pays, mais il est loin d'être aussi certain que tous les producteurs y trouveraient leur compte. Tout ceci pourrait d'ailleurs expliquer le scepticisme dont font preuve la plupart des groupes de producteurs aux États-Unis, dont certains organismes comme la *National Association of Wheat Growers*, à l'égard de la proposition américaine dans le cadre des négociations de l'*Uruguay Round*.

Le progrès technologique

Les gains de productivité dans le secteur céréalier ont fait croître la production un peu plus rapidement que la population de la planète depuis la Deuxième Guerre mondiale, ce qui a amené une augmentation modeste de la quantité de nourriture produite par habitant. Cette hausse des rendements n'a cependant pas été uniformément répartie entre les régions d'un même pays, entre pays et continents ou entre producteurs, et elle varie d'une culture à l'autre. Ainsi, les progrès enregistrés dans la culture du blé et du riz ont surtout été notables dans certaines régions, principalement en Asie. Que faut-il attendre de l'avenir ? Un ralentissement de la croissance de la productivité aurait sans doute des effets négatifs sur le niveau de vie des populations pauvres des pays en développement, mais il entraînerait une hausse du volume des échanges sur le marché mondial. Cet effet positif ne durerait cependant pas, car un éventuel ralentissement de la croissance de la productivité entraînerait également un ralentissement de la croissance économique et diminuerait le pouvoir d'achat des pays importateurs. Si, au contraire, il y a accélération des gains de productivité, on peut s'attendre à court terme à une contraction des marchés (ce qui a été le cas de la Chine au cours des 10 dernières années), mais à une croissance économique vigoureuse à plus long terme alimentée par les revenus de l'agriculture (ce à quoi on a assisté

en Corée et à Taiwan pendant les années 70). Quoi qu'il en soit, tout changement dans le taux de croissance de la productivité pourrait avoir des conséquences importantes, à court et à long termes.

L'évolution de l'économie mondiale

Durant les années 70, l'explosion de la demande sur le marché mondial des céréales comestibles, et plus particulièrement des céréales fourragères, était attribuable à la croissance économique rapide des pays en développement nouvellement industrialisés. Ces pays ont connu une croissance annuelle de leur produit national brut de l'ordre de 6 à 10 %, d'où la forte augmentation de la demande pour la viande et, par ricochet, de la demande de fourrage, laquelle a rapidement dépassé la capacité de production intérieure. C'est ce qui s'est passé à Taiwan, en Corée du Sud, à Hong Kong et à Singapour, où les exportations ont alimenté la croissance, dans un contexte macro-économique favorable. Ce processus s'est ralenti depuis avec la baisse des taux de croissance survenue au cours des années 80. Si les États-Unis arrivaient à maîtriser leur déficit budgétaire (et le déficit commercial qui en découle), les taux d'intérêt réels s'abaisseraient vraisemblablement et on pourrait espérer une stabilisation des taux de change. Les chances de régler la crise de l'endettement s'en trouveraient améliorées et les États-Unis n'absorberaient plus une partie appréciable de l'épargne mondiale pour financer leur immense déficit commercial, ce qui pourrait avoir un effet bénéfique sur la demande globale.

Les marchés agricoles mondiaux sont en équilibre précaire et, parfois, ils deviennent hypersensibles. Il s'ensuit que de petites variations dans l'offre ou la demande peuvent causer des fluctuations de prix disproportionnées. C'est pourquoi tout progrès sur l'un ou l'autre de ces trois fronts pourrait largement contribuer à renforcer les marchés. Si l'on assistait à un tel développement combiné à une baisse significative de l'offre, le marché céréalier pourrait retrouver son allure des années 70.

Nous avons donc exposé deux scénarios, d'abord le pessimiste puis l'optimiste. L'un et l'autre sont tout à fait plausibles. Quant aux répercussions qu'ils pourraient avoir sur l'économie agricole des Prairies, la seule chose que nous pouvons affirmer c'est qu'elles sont incertaines. D'où la nécessité d'adopter des stratégies agricoles souples, ouvertes à plusieurs solutions de rechange. Au niveau des politiques gouvernementales, il faut donc chercher à promouvoir un contexte économique propice aux développements que nous venons d'évoquer tout en conservant la capacité de venir en aide aux agriculteurs des Prairies si les choses devaient tourner moins bien que prévu.

4 L'interventionnisme dans le secteur agricole à travers le monde

En raison de l'intensification des mesures protectionnistes à l'échelle mondiale et de l'utilisation accrue des subventions à l'exportation, l'avenir de l'industrie agricole des Prairies repose en grande partie sur une éventuelle libéralisation et une expansion des échanges internationaux. Mais comme nous allons le voir, les mesures de protection et les subventions à l'exportation sont particulièrement importantes dans le cadre des politiques actuelles.

On s'attend à ce que la question des barrières commerciales dans le secteur agricole soit au centre des négociations de l'*Uruguay Round*. Pour la première fois, les membres du GATT ont accepté de traiter des politiques et programmes agricoles qui entravent les échanges commerciaux dans ce secteur (Hathaway[1]). Les États-Unis ont proposé que les négociations du GATT soient axées sur l'élimination de toutes les subventions à l'agriculture. Un certain nombre de pays, dont le Canada, ont appuyé cette proposition. On espère ainsi solutionner les problèmes de prix trop bas, de production excédentaire et de dumping. Toutefois, le Japon et la Communauté économique européenne n'ont pas donné leur appui à la proposition américaine, ce qui n'est guère encourageant pour les agriculteurs des Prairies. La Politique agricole commune de la Communauté économique européenne et les barrières à l'importation qui existent au Japon sont en effet les deux obstacles majeurs à une éventuelle libéralisation des échanges dans le secteur agricole. Comme solution de rechange, la Communauté économique européenne a proposé une nouvelle forme de coopération entre exportateurs sur les marchés internationaux des produits alimentaires. Cette formule suppose une entente de partage de marché qui garantirait à la CEE un accès au marché tout en faisant augmenter les prix mondiaux. La CEE et le Japon craignent qu'une éventuelle élimination des subventions n'entraîne une diminution de leur niveau d'autosuffisance.

La proposition américaine visant à éliminer toute subvention est pour le moins audacieuse; mais en pratique, elle serait très difficile à réaliser. Les représentants des États-Unis n'ont d'ailleurs présenté aucun plan précis en vue de la réduction des subventions agricoles à travers le monde. Jusqu'ici, ils ont tout simplement dit qu'il fallait aller dans ce sens, sans préciser comment on pourrait y parvenir. Or, pour mettre en œuvre cette proposition, il faudrait d'abord déterminer quelles subventions font obstacle au commerce international et ensuite les évaluer; dans un deuxième temps, il serait nécessaire de mettre au point une formule de réduction multilatérale de ces subventions.

Dans ce chapitre, nous décrivons brièvement les distorsions qui existent sur les principaux marchés céréaliers. Nous examinons ensuite différentes méthodes permettant d'évaluer l'importance des subventions et des barrières commerciales. Le chapitre suivant traite des conséquences d'une éventuelle abolition des subventions à l'exportation.

Les mécanismes d'intervention

L'établissement des prix à la production et à la consommation dans un pays a un impact direct sur les marchés mondiaux. La nature et l'ampleur de cet impact dépendent du niveau auquel ont été fixés les prix par rapport aux prix mondiaux. La figure 4-1 illustre quatre formules d'établissement des prix communément utilisées dans divers pays du monde. Ces formules figurent dans la colonne de gauche. Leur incidence sur le marché mondial varie selon que le pays considéré est un importateur ou un exportateur. Si on se reporte à la première ligne de la figure, on peut voir ce qui se passe quand un exportateur de céréales fixe ses prix à la production à un niveau (P_p) et ses prix à la consommation à un autre niveau (P_c), situés au-dessus des prix mondiaux (cas n° 1). C'est la situation qui prévaut, pour le blé, au sein de la Communauté économique européenne. Cette politique de prix encourage la production et les exportations, et entraîne par conséquent une augmentation du volume du commerce international ($T_v \uparrow$), qui provoque à son tour une baisse des prix mondiaux ($W_p \downarrow$).

Le Japon applique une politique semblable pour le blé (P_p et P_c supérieurs à W_p); toutefois, comme il s'agit d'un pays importateur, cette politique a un effet opposé sur le volume du commerce international (T_v). Le prix élevé du blé a une incidence négative sur la consommation nationale et stimule la production intérieure, d'où une réduction du niveau des importations et une baisse des prix mondiaux.

Dans le cas n° 2, le prix à la production est fixé au-dessus du prix mondial (P_p supérieur à W_p) alors que le prix à la consommation est fixé à peu près au même niveau que le prix mondial (P_c égale W_p). La politique américaine en ce qui a trait au blé et la politique japonaise en ce qui a trait au soya

Figure 4-1

Quatre structures de prix aux producteurs et aux consommateurs et leur incidence sur les prix mondiaux, par denrée et par pays

	Hausse ou baisse des prix mondiaux et du volume d'échanges, par	
	Exportateur de céréales	Importateur de céréales
Structure de prix intérieure :		
	Blé de la CEE	Blé du Japon
Cas n° 1		
$P_p > W_p$	$W_p \downarrow$	$W_p \downarrow$
$P_c > W_p$	$T_v \uparrow$	$T_v \downarrow$
	Blé des É.-U.	Soya du Japon
Cas n° 2		
$P_p > W_p$	$W_p \downarrow$	$W_p \downarrow$
$P_c = W_p$	$T_v \uparrow$	$T_v \downarrow$
	Soya du Brésil	Blé de l'Inde
Cas n° 3		
$P_p = W_p$	$W_p \uparrow$	$W_p \uparrow$
$P_c < W_p$	$T_v \downarrow$	$T_v \uparrow$
	Blé d'Argentine et riz de la Thaïlande jusqu'en 1987	Blé de l'Égypte
Cas n° 4		
$P_p < W_p$	$W_p \uparrow$	$W_p \uparrow$
$P_c < W_p$	$T_v \downarrow$	$T_v \uparrow$

P_p = Prix à la production
P_c = Prix à la consommation
W_p = Prix mondial
T_v = Volume des échanges

entrent dans cette catégorie. Les meuneries des États-Unis peuvent acheter le blé à des prix inférieurs à ceux que reçoivent les fermiers, ce qui est aussi le cas des entreprises de concassage du soya au Japon. Les prix élevés dont bénéficient les cultivateurs de blé américains encouragent la production entraînant une augmentation du volume du commerce international et une diminution des prix mondiaux. Au Japon, cette politique stimule la production intérieure, ce qui a pour effet de réduire le volume des importations et les prix mondiaux.

Le cas n° 3 représente une situation où les prix à la production sont à peu près au même niveau que les prix mondiaux, avec subvention à la consommation (P_c est inférieur à W_p). Le Brésil applique ce type de politique pour le soya exporté. La politique brésilienne de subvention de la consommation intérieure entraîne une diminution des exportations et donc du volume du commerce international, ce qui exerce une pression à la hausse sur les prix mondiaux. L'Inde applique présentement une politique semblable pour le blé mais, étant donné qu'il s'agit d'un pays importateur, cette subvention à la consommation provoque une hausse de la demande intérieure, donc des importations, ainsi qu'une augmentation du commerce et des prix mondiaux.

Enfin, dans le cas n° 4, les prix à la production et à la consommation sont fixés sous les cours mondiaux. Jusqu'en 1987, l'Argentine et la Thaïlande appliquaient une telle politique de prix pour le blé et le riz. L'Égypte fait de même pour le blé, dont elle est un grand importateur. Une telle politique entraîne une hausse des prix mondiaux, une augmentation du volume des exportations et une diminution du volume des importations.

La majorité des pays industrialisés appliquent des politiques semblables à celles qui sont décrites dans les cas nos 1 et 2. Comme on peut le voir à la figure 4-1, ces politiques ont pour effet de réduire les prix mondiaux, que le pays industrialisé concerné soit un exportateur ou un importateur. Les conséquences directes de ces politiques sur le volume du commerce international sont difficiles à évaluer, étant donné qu'elles entraînent une diminution du volume des échanges chez les importateurs mais une augmentation chez les exportateurs. Il est clair cependant qu'une libéralisation des échanges dans le monde industrialisé entraînerait une hausse du prix des céréales. Quant au volume du commerce international, il pourrait augmenter, diminuer ou demeurer inchangé.

Les pays en développement appliquent des politiques de prix semblables à celles qui sont décrites dans les cas nos 3 et 4; ces politiques ont pour effet de faire augmenter les prix mondiaux. Une libéralisation des échanges dans ces pays entraînerait donc une baisse des prix mondiaux ($W_p \downarrow$). Tout comme dans le cas des pays industrialisés, les conséquences directes de ces politiques sur le volume du commerce international sont difficiles à évaluer.

Les facteurs de distorsion sur les grands marchés céréaliers

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, les agriculteurs des pays riches vendent leurs céréales à un prix supérieur au prix mondial, ce qui les incite à augmenter leur production au-delà de la capacité d'absorption du marché. Une toute autre situation prévaut dans les pays pauvres, où les agriculteurs obtiennent de faibles prix pour leurs céréales, ce qui réduit la production et augmente la consommation. Si l'on abolissait toutes les subventions et les mesures protectionnistes, ce sont les consommateurs et les contribuables qui en profiteraient dans les pays riches, tandis que, dans les pays pauvres, les principaux bénéficiaires seraient les producteurs.

Dans ce chapitre, nous traitons des politiques des pays industrialisés qui peuvent causer des distorsions au niveau des échanges commerciaux. Les politiques de ces pays visent généralement à relever les revenus agricoles; elles sont extrêmement complexes et souvent largement influencées par les intérêts du secteur agro-alimentaire qui y voit un moyen d'obtenir des revenus d'appoint de l'État. Pour le consommateur, le coût de ces politiques est élevé et il serait sans doute moins coûteux de verser aux agriculteurs des paiements de transfert directs. On trouvera ci-dessous une brève description des politiques en place aux États-Unis, dans la Communauté économique européenne, au Japon et au Canada qui sont à l'origine de distorsions commerciales.

Les États-Unis

La politique céréalière des États-Unis se caractérise surtout par des prix à la production garantis par le gouvernement et une gestion des réserves sous contrôle de l'État. Cependant, le gouvernement américain intervient beaucoup moins sur le marché au niveau de l'établissement des prix que ne le fait la Communauté économique européenne. Quand l'offre mondiale est tout juste suffisante et que les prix sont élevés, les producteurs américains obtiennent en fait très peu d'aide gouvernementale; par contre, quand l'offre est abondante, pour ne pas dire excédentaire, et que les prix sont faibles, les agriculteurs doivent accepter de réduire leur superficie en exploitation en échange de prix élevés garantis.

La politique américaine est constituée de plusieurs éléments : d'abord, des prix cibles sont garantis aux producteurs qui acceptent de « mettre hors culture » une superficie donnée de terre cultivable; en outre des prêts sont accordés à un « taux de prêt » déterminé en contrepartie de la valeur de la prochaine récolte. À l'échéance, le cultivateur peut rembourser son prêt ou faire défaut, ce qui signifie que le taux de prêt est un prix minimum garanti. Si les prix du marché sont inférieurs au prix cible, l'agriculteur reçoit des paiements d'appoint équivalant à la différence entre le prix cible et le taux de prêt ou la moyenne des prix du marché pendant les cinq premiers mois de la campagne de commercialisation, selon le plus élevé de ces deux montants. En plus des avantages garantis par le taux de prêt et les prix cibles, la politique américaine permet de venir en aide aux agriculteurs dans le cadre du programme de subventions à l'exportation (*Export Enhancement Program*).

La loi américaine sur la sécurité des approvisionnements alimentaires (*U.S. Food Security Act*) de 1985 a été en vigueur au cours des campagnes agricoles de 1986 et 1987. Pour ces deux premières années d'application, le programme a coûté au gouvernement des États-Unis environ 26 milliards de dollars par an, surtout parce que les taux de prêt ont été réduits par rapport à leur niveau de 1981 sans que l'on touche au prix cible, ce qui a entraîné une augmentation des paiements d'appoint. Pour 1988, le prix cible pour le blé est établi à 4,23 $ le boisseau et le taux de prêt à 2,21 $ le boisseau. Pour être admissibles au programme, les agriculteurs doivent mettre hors culture 27,5 % de la superficie de base consacrée à la culture du blé. Le paiement d'appoint maximum est de 2,02 $ le boisseau.

La politique américaine a eu une incidence manifeste sur les marchés mondiaux. La baisse des taux de prêt, combinée au programme de subventions à l'exportation, a contribué à abaisser radicalement les prix mondiaux. Les prix cibles élevés stimulent la production mais, par contre, les agriculteurs sont contraints de mettre une partie de leurs terres hors culture pour y être admissibles; ces deux effets peuvent s'annuler l'un et l'autre, ce qui signifie que l'incidence nette du programme sur la production totale pourrait être neutre. Une chose est certaine, le programme de subventions à l'exportation a permis aux États-Unis d'augmenter leurs exportations et donc de s'accaparer une plus grande part du marché.

Le programme de subventions à l'exportation a aussi été désigné sous le nom de « *Bonus Incentive Commodities Export Program* » (BICEP). Le budget alloué au programme s'élevait à 1,5 milliard de dollars (pris à même la valeur des réserves contrôlées par le gouvernement). Le Département de l'agriculture des États-Unis a annoncé que la durée du programme serait prolongée et que des fonds additionnels lui seraient consacrés une fois épuisé le budget de départ. En vertu de ce programme, entré en vigueur en mai 1985 et qui devait durer jusqu'en septembre 1988, les sociétés exportatrices se voient accorder des denrées qui seront écoulées sous la forme de gratifications aux pays acheteurs. À l'origine, ce programme de subventions visait uniquement les clients de la CEE, mais il s'est progressivement élargi pour inclure de nombreux autres pays. C'est ainsi que la vente

subventionnée de céréales américaines à la Chine a fait beaucoup plus de mal aux agriculteurs canadiens et australiens qu'aux producteurs européens. En 1987, le programme a permis aux États-Unis de vendre 4 millions de tonnes de céréales à la Chine et près de 9 millions de tonnes à l'Union soviétique. Comme il s'agit des deux plus importants clients du Canada, on peut mesurer toute l'étendue et la gravité des effets de ce programme sur l'économie agricole des Prairies.

En 1987, le volume des exportations de blé et d'orge des États-Unis a connu une hausse sensible. Ainsi, au 1er février 1988, ce pays avait vendu environ 30 millions de tonnes de blé et 4,9 millions de tonnes d'orge dans le cadre du programme de subventions à l'exportation. Au cours de la campagne de 1987, 50 % de toutes les exportations américaines de blé se sont effectuées dans le cadre de ce programme; cependant, la faiblesse des prix en 1986 et en 1987 a plus qu'annulé l'augmentation du volume des exportations, d'où une baisse de la valeur totale des exportations de céréales. Pendant la première moitié de 1987, on a largement eu recours aux subventions à l'exportation, ce qui a entraîné une chute de la valeur unitaire des exportations céréalières américaines de 25 % (USDA, *Agricultural Outlook*, juillet 1987). La valeur totale des expéditions de blé à l'extérieur pendant la campagne de 1987 (octobre 1986 à septembre 1987) a été inférieure d'environ 346 millions de dollars par rapport à 1986 et ce, même si le volume des exportations a augmenté de plus de 16 millions de tonnes (USDA, *Agricultural Outlook*, avril 1988).

L'efficacité des programmes de subventions à l'exportation fait l'objet de bien des débats. Comme on peut le voir à l'appendice B, le programme en vigueur aux États-Unis peut coûter très cher au Trésor américain et il n'est peut-être pas absolument nécessaire pour augmenter les exportations. En outre, même s'il contribue à faire augmenter le volume des exportations, celles-ci peuvent diminuer en valeur. En fait, les grands bénéficiaires de ces programmes sont les importateurs et les sociétés exportatrices. Comme le montre l'appendice C, le recours à des programmes de subventions à l'exportation a un effet négatif sur la situation économique globale d'un pays et va à l'encontre de l'esprit qui anime les négociations du GATT.

La Communauté économique européenne

La Communauté économique européenne est le deuxième plus grand exportateur de denrées agricoles, immédiatement après les États-Unis. Sa Politique agricole commune (PAC) vise à protéger les agriculteurs européens face à la concurrence mondiale. Au sein de la CEE, les céréaliculteurs obtiennent des prix bien supérieurs à ceux du marché mondial. À la différence des États-Unis, la CEE n'a appliqué jusqu'ici qu'un modeste programme de restriction de la superficie cultivée, ce qui s'explique principalement par la taille relativement modeste des exploitations agricoles (environ 40 acres en moyenne). On prévoit que le budget de la PAC dépassera les 33 milliards de dollars en 1988, et qu'il en coûtera deux fois cette somme aux consommateurs européens.

Le prix de base de la CEE est un prix cible (prix souhaitable) à la ferme. Pour maintenir ce prix, la CEE impose diverses taxes à l'importation sur un grand nombre de produits de base. On fixe d'abord un prix minimum, ou « prix-plancher », auquel les céréales peuvent être importées dans la Communauté économique européenne. Puis on calcule la taxe à l'importation, soit la différence entre ce « prix-plancher » et le prix de Rotterdam (c.a.f.). Ces taxes ont pour effet de faire monter les prix pratiqués au sein de la CEE bien au-dessus des prix du marché mondial. La PAC garantit aux agriculteurs européens les mêmes prix élevés en les assurant que le gouvernement leur achètera leur production excédentaire si les prix chutent au-dessous d'un niveau prédéterminé (le « prix d'intervention »). Les taxes variables offrent en outre une protection contre les importations. Pour les produits que la CEE exporte, la production excédentaire est écoulée sous forme de remises à l'exportation (subventions).

Sous l'effet combiné de la PAC et des progrès technologiques, la Communauté économique européenne a doublé sa production de blé qui est passée de 37 mtm en 1968-1969 à plus de 70 mtm aujourd'hui. En 1980, la CEE devenait exportateur net de céréales. L'influence de la PAC sur les marchés mondiaux a eu des conséquences très négatives pour le Canada. D'une part, la CEE est passée du statut de grand importateur à celui de grand exportateur. Deuxièmement, la CEE garantit à ses producteurs des prix élevés tout en n'imposant que des quotas de production très limités. Résultat, la production augmente et les surplus sont « liquidés » sur les marchés mondiaux.

Le Japon

On trouvera au chapitre 6 une description détaillée de la politique agricole du Japon. Nous nous contenterons ici de souligner quelques faits. En 1986, les subventions directes à l'agriculture versées par le gouvernement japonais ont totalisé 15 milliards de dollars, comparativement à 23 milliards au sein de la CEE et 25 milliards aux États-Unis. Comme il ressort de l'analyse du chapitre 5, la politique agricole japonaise a une incidence moins marquée pour le contribuable que pour le consommateur. Le point important à retenir est

que la politique japonaise ne perturbe pas les marchés mondiaux en stimulant l'exportation mais les barrières à l'importation qu'elle comporte ont pour effet de limiter artificiellement l'accès au marché de ce pays.

Le Japon contrôle les importations à l'aide de quotas particulièrement sévères pour le bœuf, le blé et les agrumes. Par ailleurs, les importations de riz au Japon sont strictement interdites. Le pays produit en effet d'importants surplus de riz (précisons que les prix à la ferme sont maintenus à un niveau cinq fois plus élevé que celui des prix mondiaux).

Les barrières à l'importation imposées par le Japon entraînent une baisse des prix mondiaux et du volume du commerce international. Les mécanismes de contrôle des importations agricoles mis en place par le gouvernement japonais lui permettent d'effectuer un choix parmi les fournisseurs potentiels, ce qui va à l'encontre d'une des règles les plus fondamentales du GATT, celle de la non-discrimination.

Le Canada

Ces dernières années, le gouvernement canadien a dépensé annuellement entre 3,5 et 4 milliards de dollars canadiens dans le secteur agricole. Un fort pourcentage de cette somme a été versé sous forme de paiements de transfert directs. Les programmes de stabilisation sont omniprésents dans la politique agricole canadienne. En schématisant quelque peu, on peut dire que les mesures de stabilisation des prix s'appliquent à différentes denrées écoulées sur le marché intérieur alors que les mesures de stabilisation des revenus s'appliquent à certaines denrées exportées. La plupart des grands programmes fédéraux s'inscrivent dans le cadre de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* et la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*. De plus, un Programme spécial canadien pour les grains, représentant des déboursés de 1 milliard de dollars, a été annoncé à la fin de 1986. Les paiements versés aux agriculteurs en vertu de ce programme étaient inversement proportionnels au déclin relatif des prix attribuable à la guerre commerciale que se livraient les différents pays exportateurs. Le Programme spécial canadien pour les grains a été prolongé jusqu'en 1987 et a reçu un budget supplémentaire de 1,1 milliard de dollars, sans compter les 700 millions de dollars injectés dans le programme de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*. Une autre mesure canadienne qui a des répercussions importantes au niveau du commerce international des céréales est la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, adoptée en 1983. Cette loi prévoit une contribution annuelle de 658,6 millions de dollars du gouvernement fédéral et une aide plus généreuse aux agriculteurs pour les frais de transport ferroviaire qu'ils doivent assumer.

En accordant aux producteurs des subventions relativement importantes au chapitre du transport, la politique céréalière canadienne a donc encouragé les exportations, ce qui a contribué à l'affaissement des prix mondiaux. Si l'on a pu maintenir le niveau de la production au Canada au cours des dernières années, c'est en grande partie grâce aux allocations généreuses versées par l'État. À l'exception du Programme de réduction des stocks de céréales, la politique canadienne n'a jamais indemnisé les agriculteurs pour des réductions de production volontaires. On voit donc que, parfois, la politique canadienne va à l'encontre des politiques appliquées aux États-Unis.

L'équivalence des subventions à la production (ESP)

Le niveau d'aide obtenu par les producteurs peut être exprimé en fonction d'une équivalence des subventions à la production (ESP). L'ESP est le montant total de subvention nécessaire pour compenser une éventuelle abolition de tous les programmes d'aide gouvernementaux à la production. L'ESP a été calculée denrée par denrée dans différentes études. L'ESP correspond au pourcentage de la valeur totale de la production versé à l'agriculteur par le gouvernement sous forme de paiements de transfert; elle peut aussi tenir compte des effets de certaines politiques qui ne comportent pas de transferts en espèces[2]. Ainsi si l'ESP d'une certaine denrée est de 25 %, on peut considérer que le quart des revenus que l'agriculteur tire de cette culture provient des subventions gouvernementales. L'ESP n'est peut-être pas l'instrument idéal pour mesurer le niveau de protection dont bénéficient les producteurs, mais il n'en est pas moins un indicateur utile des transferts économiques qui s'effectuent dans le secteur de l'agriculture. Un des problèmes associés à l'ESP est que certaines subventions directes n'engendrent aucune distorsion sur le marché alors que des subventions « cachées » ont définitivement un effet sur les échanges.

Comptabiliser uniquement les subventions qui ont un effet de distorsion sur les transactions commerciales est une tâche extrêmement difficile. McClatchy et de Gorter[3], le Département de l'agriculture des États-Unis[4], ainsi que Tangermann, Josling et Pearson[5] ont tous souligné les faiblesses et les points forts de l'ESP comme instrument de mesure des distorsions causées sur le marché céréalier. McClatchy et de Gorter estiment que l'utilisation des grands modèles économétriques permettrait d'évaluer avec plus de précision l'importance des mesures protectionnistes en agriculture étant donné qu'ils tiennent compte des liens qui existent entre les différentes cultures. L'OCDE[6] a d'ailleurs tenté d'intégrer ses données sur l'ESP à un modèle économétrique du commerce agricole mondial. Le Département

de l'agriculture des États-Unis et Tangermann et collab. ont souligné pour leur part que les ESP ne sont pas des mesures fiables puisque leurs variations dans le temps peuvent être imputables à de nombreux facteurs comme les changements dans les politiques nationales, l'évolution des prix mondiaux ou encore les fluctuations des taux de change. Ils ont démontré en outre que l'inclusion des politiques de contrôle de l'offre (notamment les mesures appliquées par les commissions canadiennes de commercialisation du poulet, des œufs et de la dinde) mènerait à des ESP « artificiellement gonflées » selon les méthodes de calcul traditionnelles. Ces politiques de régulation de l'offre peuvent entraîner une affectation inefficiente des ressources sur le marché intérieur, mais leur incidence sur le plan international est limitée. Considérant que l'ESP représente le rapport entre les transferts économiques et la valeur totale de la production, les programmes de contrôle de l'offre ont pour effet d'abaisser artificiellement la valeur du dénominateur, donc de faire augmenter, tout aussi artificiellement, la valeur de l'ESP. Toutefois, si on reconnaît l'existence de ce problème, l'ESP peut être rajustée pour rendre compte avec plus de précision de l'incidence réelle des politiques de contrôle de l'offre sur le commerce céréalier.

L'OCDE a étudié l'évolution des ESP pour cinq denrées importantes, sur une période de six ans (1979-1980 à 1984-1985), en Australie, au Canada, dans la Communauté économique européenne, au Japon et aux États-Unis. Les résultats figurent au tableau 4-1. Les données de l'OCDE indiquent qu'au chapitre de l'importance des subventions à la production, le Japon et la Communauté économique européenne se classent au premier rang alors que l'Australie vient en dernière place. Le lait et le sucre sont les deux produits qui reçoivent le soutien le plus important dans les cinq régions étudiées. Enfin, on constate que les ESP varient sensiblement selon les denrées et l'année considérée.

Dans une étude exhaustive, le Département de l'agriculture des États-Unis a calculé les ESP d'un grand nombre de pays (16), mais sur un intervalle plutôt court de trois ans (1982-1984). Les résultats obtenus paraissent à la figure 4-2. On constate que le Japon, la Communauté économique européenne, Taiwan, la Corée du Sud et les États-Unis accordent à leurs producteurs le plus fort pourcentage de subventions. Selon les mêmes calculs, l'Australie, le Canada et la Communauté économique européenne ont fourni à leurs producteurs une aide moins importante que les États-Unis pendant la période 1982-1984. Par ailleurs, le Canada obtenait l'ESP le plus élevé dans les secteurs du lait et du sucre.

Carter et Glenn[7] ont pour leur part fait une analyse à partir de données couvrant une période plus longue. Les résultats qu'ils ont obtenus pour la production de blé au Canada et aux États-Unis sont présentés dans le graphique 4-1. Selon ces auteurs, les agriculteurs canadiens reçoivent une aide beaucoup plus régulière que leurs voisins américains. Sur une période de 15 ans, les producteurs de blé des États-Unis ont bénéficié d'un ESP de 15,5 % contre 13,4 % pour les producteurs canadiens. Ces chiffres indiquent que l'aide accordée aux céréaliculteurs canadiens est inférieure à celle reçue par leurs collègues américains mais on constate aussi que l'écart ne représente que 2 % de la valeur totale de la production. Ces résultats diffèrent grandement de ceux de l'OCDE et du Département de l'agriculture des États-Unis. Dans le secteur du blé, l'OCDE faisait état d'ESP moyennes de 17 et 12,5 %, pour le Canada et les États-Unis respectivement; le Département de l'agriculture des États-Unis estimait par ailleurs que ces moyennes variaient entre 10 et 24 % pour le Canada, et entre 25 et 49 % pour les États-Unis. Les écarts entre ces évaluations illustrent bien la sensibilité des valeurs des ESP à la période de référence en cause. C'est là l'un des principaux points faibles de cette mesure.

Depuis qu'on a effectué les calculs évoqués ci-dessus, le niveau des subventions accordées aux producteurs a beaucoup augmenté, tant au Canada qu'aux États-Unis. En 1986 et 1987, les ESP du blé dans ces deux pays ont franchi la barre des 50 %. Toutefois, ce ne sont pas seulement les niveaux de subvention qui sont importants mais aussi les facteurs qui en sont à l'origine. Par exemple, même si le niveau des subventions accordées aux producteurs canadiens est aussi élevé que celui que l'on observe aux États-Unis, les paiements effectués dans le cadre du Programme spécial canadien pour les grains ont été institués en réaction à la nouvelle politique américaine, entrée en vigueur en 1985. Dans le débat autour des subventions, il importe de ne pas perdre de vue l'interdépendance des politiques nationales dont nous avons parlé plus haut.

Autres systèmes de mesure

Pour évaluer le niveau des subventions que reçoivent les producteurs agricoles d'une part, et l'ampleur des impôts qu'ils doivent payer, la Banque mondiale a appliqué une méthode de mesure différente[8]. Il s'agit du rapport entre le prix à la ferme et le prix aux frontières d'une denrée; on appelle cette mesure le « coefficient de protection nominale » (CPN). Cette formule ne tient pas compte des nombreuses subventions « cachées » qui peuvent se trouver reflétées dans l'ESP; elle n'est donc pas aussi utile que cette dernière pour évaluer l'importance de la protection effective. La Banque mondiale a calculé le CPN de plusieurs pays en développement. Dans ces pays, un grand nombre de denrées sont « taxées » au lieu d'être subventionnées comme

Tableau 4-1

Paiements de transfert versés aux agriculteurs en vertu des programmes de soutien des prix et d'autres programmes, en pourcentage des recettes de vente, denrées et pays divers, campagnes 1979-1980 à 1984-1985[1]

	Paiements de transfert					
	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985
Lait						
Australie	19,1	12,3	8,0	13,0	25,5	33,0
Canada	28,0	17,5	9,5	19,5	37,5	37,9
CEE	89,0	79,7	68,5	54,9	63,0	62,0
Japon	23,9	18,8	16,1	16,9	22,0	23,1
États-Unis	20,8	8,9	–1,6	2,7	17,7	21,2
Sucre						
Australie	–5,3	–9,1	–0,7	9,8	6,5	12,3
Canada	4,8	3,7	22,6	32,5	20,2	– –
CEE	64,7	–7,4	80,0	123,7	134,7	142,1
Japon	46,2	58,3	78,4	78,9	84,6	84,1
États-Unis	14,7	3,6	35,6	117,2	124,9	139,6
Blé						
Australie	–4,0	2,8	5,4	11,8	5,7	2,8
Canada	11,8	12,5	12,8	16,7	18,6	29,2
CEE	50,4	41,8	46,4	58,5	44,9	37,6
Japon	77,9	75,8	77,7	77,9	77,7	79,9
États-Unis	1,2	3,3	7,7	7,8	38,0	17,2
Riz						
CEE	24,9	0,4	21,9	43,9	32,5	27,0
Japon	78,1	71,2	73,0	76,4	75,6	79,4
États-Unis	0,1	0,1	1,4	23,6	81,0	35,7
Maïs						
CEE	54,7	38,4	48,9	48,8	26,3	22,1
États-Unis	1,7	1,0	2,2	4,2	51,7	7,6

1 Les équivalences de la subvention à la production comprennent tous les paiements de transfert effectués en vertu des programmes de soutien du commerce et des programmes intérieurs, et sont exprimées en pourcentage des recettes de vente. Un signe négatif indique une diminution des recettes de vente imputable aux programmes, notamment dans les cas de restriction des exportations ou de subventions à l'exportation en période de prix élevés sur les marchés mondiaux.

SOURCE Organisation de coopération et de développement économiques.

c'est le cas dans les pays industrialisés. Pendant la période visée par l'étude de la Banque mondiale (de la fin des années 70 au début des années 80), la production de blé était fortement subventionnée en Corée et fortement imposée en Argentine. La fiscalité sur les denrées exportées était particulièrement lourde. Cette situation est assez paradoxale : dans la plupart des pays étudiés, la quantité de nourriture disponible par habitant est très faible et, pourtant, on y décourage la production en imposant des taxes « implicites ».

Dans les pays industrialisés, il n'y a pas de pénurie de nourriture mais on y favorise une production excédentaire en maintenant les prix artificiellement élevés et en versant des subventions aux producteurs. On trouvera au tableau 4-2 les CPN calculés par la Banque mondiale pour les pays industrialisés; ces calculs ont été effectués à partir des données qui s'appliquent à la période 1980-1982, lesquelles montrent que les producteurs japonais et européens venaient au premier rang au chapitre des subventions. De toutes les denrées

Figure 4-2

Classement selon l'équivalence de la subvention à la production (ESP), par pays et par denrée, 1982-1984

	États-Unis	Australie	Canada	Nouvelle-Zélande	CEE	Japon
Ratio[1] :						
Taxes à la production						
–0,01 à –0,09		Porc* Volaille*				Agrumes
Subventions à la production						
0 à 0,09	Soya* Porc Volaille* Bœuf	Blé* Orge* Bœuf* Agneau* Laine* Coton*	Maïs Avoine* Soya Bœuf Porc*	Blé Orge*	Maïs	
0,10 à 0,24	Orge*	Riz* Sucre de canne*	Blé* Graine de colza* Graine de lin* Volaille Orge* Seigle*	Bœuf* Lait transformé*	Blé commun* Porc*	Volaille
0,25 à 0,49	Sorgum* Maïs* Blé* Produits laitiers Coton*	Lait Lait transformé*	Sucre	Agneau* Lait Laine*	Blé dur* Produits laitiers* Agneau Graine de colza Soya Orge* Riz Volaille*	Porc
0,50 à 0,74	Sucre Riz*		Produits laitiers*		Sucre* Bœuf*	Bœuf Soya
0,75 à 0,99						Lait Lait transformé Riz
1,00 ou plus						Blé Orge

	Taiwan[2]	Corée du Sud[2]	Inde	Argentine	Nigeria	Mexique[2]	Brésil
Taxes à la production							
Plus de –0,50					Cacao*		
–0,26 à –0,49			Blé Coton (LF)*				

Figure 4-2 (fin)

	Taiwan[2]	Corée du Sud[2]	Inde	Argentine	Nigeria	Mexique[2]	Brésil
Taxes à la production							
–0,10 à –0,25			Riz Coton (MF)* Farine d'arachides	Blé* Maïs* Sorgum* Soya*			
–0,01 à –0,09			Farine de colza Soya Farine de soya	Farine de soya* Huile de soya*	Riz Coton		Soya* Lait transformé
Subventions à la production							
0 à 0,09	Porc*				Maïs		Bœuf*
0,10 à 0,24	Maïs Soya Sucre*	Volaille	Graine de colza Arachides*			Coton* Sorgum Blé	Volaille*
0,25 à 0,49	Riz* Bœuf Volaille Produits laitiers Tabac	Porc	Huile de soya Huile d'arachides		Blé	Soya Maïs	Coton*
0,50 à 0,74	Blé Sorgum Orge	Riz Blé Maïs Orge Soya Bœuf	Huile de colza				
0,75 à 0,99		Lait					
1,00 ou plus					Sucre		Blé

*Exportateurs nets entre 1982 et 1984. MF : moyennes fibres; LF : longues fibres.
1 Rapport entre les paiements de transfert et la valeur de la production intérieure brute, tenant compte des paiements directs.
2 Subventions de fonctionnement non incluses.
SOURCE Département de l'agriculture des États-Unis, « Government intervention in agriculture: Measurement, evaluation, and implications for trade negotiations », ERS Staff Report AGES861216, janvier 1987.

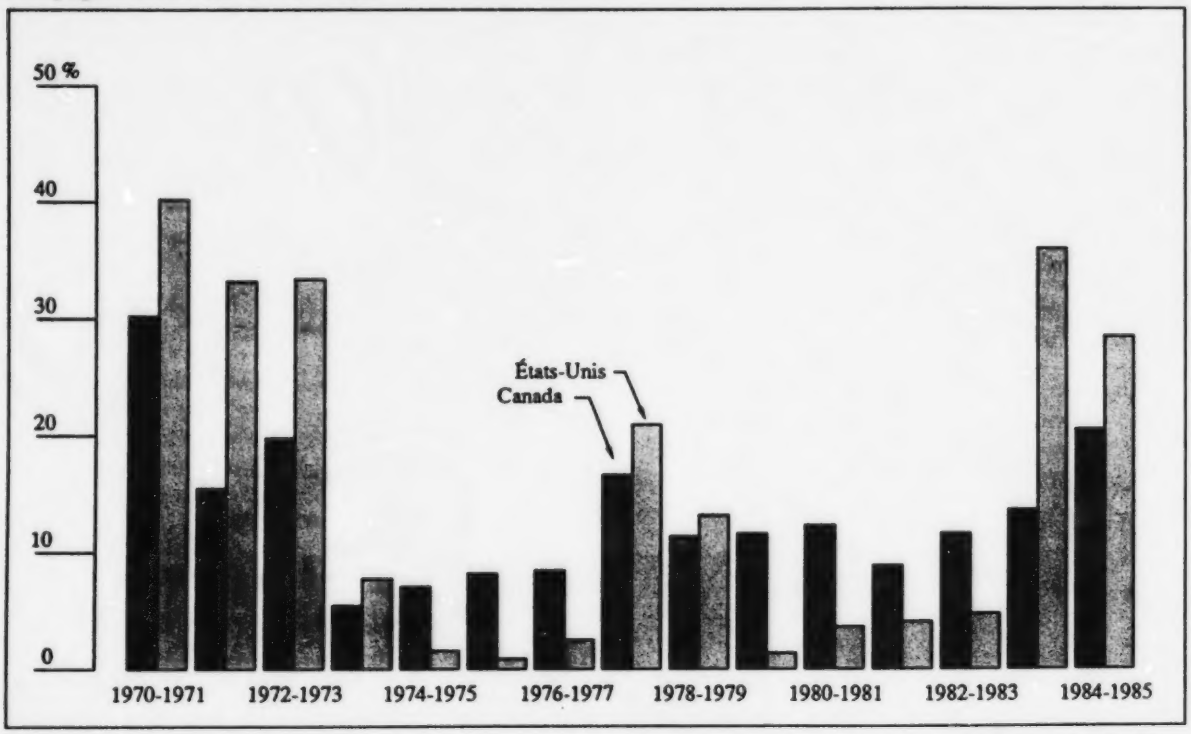
étudiées par la Banque mondiale, ce sont les produits laitiers, le riz et le sucre qui reçoivent la protection la plus importante; ces résultats sont comparables à ceux obtenus par l'OCDE avec les ESP.

En ce qui concerne les autres mesures possibles, le gouvernement australien préférerait utiliser une mesure d'équivalence tarifaire pour évaluer les distorsions du marché attribuables aux politiques gouvernementales. Il a suggéré qu'on utilise une mesure du taux de protection effectif, lequel permet d'évaluer la protection accordée à la « valeur ajoutée ». C'est ce type d'étalon de mesure qui a été utilisé dans le cadre des négociations du GATT en vue de réduire les barrières commerciales à l'importation des produits manufacturés. Une mesure d'équivalence tarifaire de ce genre serait certainement plus fiable que la mesure de l'équivalence des subventions à la production.

En examinant simultanément la situation qui prévaut dans les différents pays, on constate que les prix à la production

Graphique 4-1

Subventions versées aux producteurs de blé par rapport aux prix à la ferme, Canada et États-Unis, campagnes 1970-1971 à 1984-1985



SOURCE C. Carter et M. Glenn, « Government transfers to North American grain producers: Levels and implications », *Agribusiness*, vol. 4, n° 3, 1988.

et à la consommation présentent un tableau assez confus. Comme on le verra dans le chapitre suivant, il en découle que la libéralisation du commerce international serait bénéfique aux producteurs de certains pays (notamment de nombreux pays en développement) mais qu'elle aurait des effets négatifs sur les producteurs d'autres pays (notamment de plusieurs pays industrialisés). Quant aux consommateurs, ils seraient en général pénalisés dans les pays en développement et les pays à économie centralisée, tandis que les consommateurs de bon nombre de pays industrialisés (par exemple, ceux du Japon et de la Communauté économique européenne) ne pourraient que bénéficier d'une telle mesure.

Tableau 4-2

Coefficients de protection nominale (CPN) des prix à la production et à la consommation de certaines denrées, pays industrialisés, 1980-1982

	Blé		Céréales secondaires		Riz		Bœuf et agneau	
	CPN prod.	CPN cons.	CPN prod.	CPN cons.	CPN prod.	CPN cons.	CPN prod.	CPN cons.
Pays ou région :								
Australie	1,04	1,08	1,00	1,00	1,15	1,75	1,00	1,00
Canada	1,15	1,12	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
CEE[1]	1,25	1,30	1,40	1,40	1,40	1,40	1,90	1,90
Autres pays européens[2]	1,70	1,70	1,45	1,45	1,00	1,00	2,10	2,10
Japon	3,80	1,25	4,30	1,30	3,30	2,90	4,00	4,00
Nouvelle-Zélande	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
États-Unis	1,15	1,00	1,00	1,00	1,30	1,00	1,00	1,00
Moyenne pondérée[3]	1,19	1,20	1,11	1,16	2,49	2,42	1,47	1,51

	Porc et volaille		Produits laitiers		Sucre		Moyenne pondérée	
	CPN prod.	CPN cons.	CPN prod.	CPN cons.	CPN prod.	CPN cons.	CPN prod.	CPN cons.
Pays ou région :								
Australie	1,00	1,00	1,30	1,40	1,00	1,40	1,04	1,09
Canada	1,10	1,10	1,95	1,95	1,30	1,30	1,17	1,16
CEE[1]	1,25	1,25	1,75	1,80	1,50	1,70	1,54	1,56
Autres pays européens[2]	1,35	1,35	2,40	2,40	1,80	1,80	1,84	1,81
Japon	1,50	1,50	2,90	2,90	3,00	2,60	2,44	2,08
Nouvelle-Zélande	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
États-Unis	1,00	1,00	2,00	2,00	1,40	1,40	1,16	1,17
Moyenne pondérée[3]	1,17	1,17	1,88	1,93	1,49	1,68	1,40	1,43

1 Sauf la Grèce, le Portugal et l'Espagne.
2 L'Autriche, la Finlande, la Norvège, la Suède et la Suisse.
3 Les moyennes sont pondérées selon les volumes de production et de consommation en fonction des prix aux frontières.
SOURCE Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde, 1986*, Washington, D.C., Banque mondiale, 1986.

5 Les perspectives d'avenir, avec et sans libéralisation des échanges

La huitième ronde de négociations du GATT (l'*Uruguay Round*) est actuellement en cours. Personne ne peut savoir avec certitude quel en sera l'aboutissement et nous devons nous contenter de faire des conjectures. Dans ce chapitre, nous tenterons donc de définir ce que pourra être l'avenir, avec ou sans libéralisation des échanges.

Perspectives futures sans libéralisation des échanges

Il est évident – et personne ne pourrait contester ce fait – que la plupart de nos extrapolations, qu'elles soient qualitatives ou quantitatives, sont largement influencées par nos expériences récentes. Depuis la Deuxième Guerre mondiale, les spécialistes et autres experts nous ont prédit tout à la fois des périodes de grande pénurie et une véritable ère d'abondance. Par exemple, les deux mauvaises moussons survenues en Asie, au milieu des années 60, ont engendré une succession de prédictions sinistres (voir, entre autres, Paddock et Paddock[1]). Au début des années 70, une conjonction d'événements d'ordre naturel, économique et politique, a déclenché une hausse des prix et suscité de vives inquiétudes face aux réserves alimentaires de la planète (voir la Conférence mondiale sur l'alimentation de 1974). Par ailleurs, la plupart des prédictions faites à la fin des années 50 et au milieu des années 80 laissaient entrevoir surabondance et prix modiques.

Bien des facteurs expliquent ce mouvement de balancier entre optimisme et pessimisme : citons, entre autres, le cadre conceptuel dans lequel se situe l'analyse, la période de référence, les données utilisées, l'interprétation des variables exogènes (population, croissance du revenu, amélioration du rendement) et les méthodes d'analyse quantitative ou qualitative employées. Par exemple, la plupart des projections à long terme concluent à une inéluctable « pénurie alimentaire ». De telles prévisions sont fondées sur l'hypothèse d'un taux de croissance exponentiel de la population et des revenus, comparativement à une expansion limitée des terres cultivables et à une croissance lente et linéaire des taux de productivité (rendement des récoltes). En fait, il s'agit de modèles malthusiens classiques. Mais ces modèles (par exemple, les modèles GOL, *Iowa State*, *Global* 2000) ne tiennent généralement pas compte de l'évolution des prix et des politiques, deux facteurs économiques qui jouent pourtant un rôle fondamental dans l'équilibre de l'offre et de la demande. De plus, les projections économétriques et statistiques reposent sur des séries de données longitudinales, lesquelles ont enregistré des variations importantes au cours des 15 dernières années. Il nous faut donc soit remonter dans le temps pour « pondérer » l'influence d'une période particulière, par exemple, celle des années 70, soit recourir aux modèles de simulation récursifs, lesquels accordent plus d'importance à l'expérience des années récentes. Les résultats différeront aussi selon que l'étude est axée sur une agrégation des données à l'échelle du globe ou sur une synthèse des résultats obtenus à partir d'analyses effectuées à l'échelle des pays ou des régions.

En dépit des problèmes inhérents aux projections, il ne manque pas de chercheurs pour se livrer à ce genre d'exercice. Nous commenterons brièvement ici quelques-uns des travaux publiés. Le tableau 5-1 présente un échantillon des projections les plus récentes sur le volume des transactions dans le secteur du blé, celui des céréales secondaires ou le secteur céréalier dans son ensemble. La plupart des auteurs utilisent 1980 comme année de base. Le tableau fait ressortir des écarts importants dans les prévisions. Pour le blé, le volume de commerce prévu pour 1990 varie entre 86 et 113 mtm, alors que pour l'ensemble des céréales, il se situe entre 235 et 440 mtm. Pour l'an 2000, le modèle de la Commission internationale du blé (CIB), celui de la *Michigan State University* (MSU), celui du Ministère australien des ressources commerciales (MARC), celui de Cole et Horton et celui de Shane s'accordent tous pour prédire des hausses substantielles dans le volume des échanges internationaux. Shane prévoit même qu'il se transigera 160 mtm de blé, soit presque le double du volume actuel, tandis que l'Institut international pour l'analyse des systèmes de haut niveau prévoit une augmentation de plus de 60 % des échanges de céréales. Notons que le *Food and Agricultural Policy Research Institute* (FAPRI), qui utilise des données plus récentes, prévoit un volume d'échanges beaucoup moins important pour l'année-limite de la projection, soit 1996-1997.

On trouvera, au tableau 5-2, une comparaison du volume actuel des échanges établi d'après les statistiques les plus récentes et du volume de 1980-1981. Quelle que soit la catégorie, le volume des transactions n'a pas augmenté mais baissé. Notre propos ici n'est pas de vérifier la validité des

Tableau 5-1

Projection des échanges de blé, de céréales secondaires et de céréales en général pour 1990 et l'an 2000, selon divers modèles
En millions de tonnes métriques (mtm)

				Projection pour l'année de base			Projection pour 1990			Projection pour l'an 2000		
	Année de publication	Type de modèle[1]	Année de base	Blé	Céréales secondaires	Toutes céréales	Blé	Céréales secondaires	Toutes céréales	Blé	Céréales secondaires	Toutes céréales
Modèle[2]												
CIB	1983	Tend. globales	1980	94	103	209	--	--	--	114	137	265
ADTR	1982	Tend. globales	1980	--	--	209	--	--	345	--	--	--
MSU	1982	Tend. globales	1980	71	89	160	100	135	235	--	--	--
Cole et Horton	1985	Tend. globales	1979-1981	--	--	218	--	--	440	--	--	--
IIASA	1986	Agrégé	1980	78	83	169	113	113	249	140	172	328
EIU	1986	Agrégé	1980	92	--	--	86,5[3]	--	--	--	--	--
Shane	1987	Tend. globales	1981-1983	87	--	--	--	--	--	160	--	--
FAPRI	1988	Agrégé	1986-1987	82	71[4]	--	92	91	--	102[5]	106[5]	--

1 Les modèles de tendances globales sont fondés sur des données mondiales; les modèles agrégés sont fondés sur une agrégation de modèles nationaux et régionaux.
2 CIB – Commission internationale du blé; ADTR – Australian Department of Trade and Resources; MSU – Michigan State University; IIASA – Institut international pour l'analyse des systèmes de haut niveau; EIU – Economist Intelligence Unit; et FAPRI – Food and Agricultural Policy Research Institute.
3 1991.
4 Céréales pour consommation humaine.
5 1996-1997.

Sources Commission internationale du blé, « Long term grain outlook », Secretariat Paper n° 14, Londres, août 1983; Australian Department of Trade and Resources, « The world food economy in the 1980s », décembre 1982; Michigan State University, « Long term forecast », Department of Agricultural Economics, East Lansing, Mich., automne 1982; R. M. A. Loyns et Colin A. Carter, « Grains in western Canadian economic development to 1990 », Conseil économique du Canada, document de travail n° 272, Ottawa, septembre 1984 (les trois ouvrages précédents sont aussi cités dans ce document); David C. Cole et Susan Horton, « World grain trade and its financing: Past patterns and future prospects », document de travail sur le développement n° 195, Harvard Institute of International Development, Cambridge, Mass., mai 1985; K. Parikh, G. Fischer, K. Frohberg et O. Gulbrandson, *Toward Free Trade in Agriculture*, IIASA (en préparation); Richard Woodhams, *Wheat to 1991: Adapting to Oversupply*, Economist Intelligence Unit, Special Report 1070, Londres, Economist Publication, Ltd., 1986; Mathew Shane, *Patterns and Trends in World Wheat Competitiveness*, ERS Staff Report AGES861126, Washington, USDA, mars 1987; et FAPRI, *Ten-Year International Agricultural Outlook*, Staff Report 1-88, CARD/Trade and Agricultural Policy Discussion, Department of Economics, Iowa State University, Ames, Iowa, mars 1988.

Tableau 5-2

Commerce mondial du blé, des céréales secondaires et des céréales en général, 1980, 1985-1986 et 1986-1987

Provenance des données		Blé	Céréales secondaires	Ensemble des céréales
USDA/FAS	1980	69,9	118	228[1]
	1985	97,8	105,7	215
FAO[2]	1980-1981	92	102	206
	1985-1986	85	82	179
USDA/FAS[3]	1986-1987	90,1	87,5	189,4

1 Ce chiffre tombe à 215,2 si on exclut le commerce entre membres de la CEE.
2 Nations Unies, *Situation alimentaire – Supplément statistique*, FAO, Rome, 1986.
3 Département de l'agriculture des États-Unis, *World Grain Situation and Outlook*, circulaire FG-6-87, mai 1987.

prévisions. En fait, Furtan et collab. ont présenté un ensemble de projections dans une autre étude du Conseil économique du Canada sur l'industrie céréalière des Prairies. Le but de ce chapitre est plutôt de montrer qu'il existe des écarts importants entre les différentes estimations, selon la méthodologie suivie et l'année de base choisie par les auteurs. En général, les études qui se fondent sur les tendances à l'échelle mondiale laissent entrevoir des augmentations substantielles du volume des échanges. (Ces calculs sont, bien sûr, très malthusiens.) Celles qui analysent les tendances par pays ou par région pour ensuite intégrer ces résultats dans un modèle global arrivent à des prévisions soit pessimistes (EIU), soit optimistes (IIASA). Du point de vue de la recherche, l'analyse la plus intéressante est peut-être celle faite par Woodhams pour l'*Economist Intelligence Unit*[2]. Cette étude prévoit une baisse du volume des échanges de blé d'ici 1991, ce qui correspond aux tendances constatées au cours des années 80, et non à celles des années 70 sur lesquelles se basent la plupart des autres études. L'étude de Woodhams, ainsi qu'une autre étude menée par Butler[3], soulignent le rôle critique que joueront certaines régions dans l'avenir. C'est surtout la Chine qui pose un problème pour Woodhams, qui constate que ce pays pourrait tout aussi bien devenir un grand importateur qu'un grand exportateur. De même, pour Butler, la Chine et le sud-est asiatique sont des régions très importantes : leur potentiel de croissance pourrait avoir une influence décisive sur l'évolution du commerce mondial. Butler se garde toutefois d'être plus précis sur la question.

Que faut-il retenir de tout ceci ? D'abord, plus longue est la période de projection, plus les calculs sont tributaires d'hypothèses sur la croissance démographique et les revenus. Deuxièmement, le choix de la période de base a une importance fondamentale. Troisièmement, la méthodologie adoptée doit être clairement comprise. Il semble bien que, selon la perception qu'il a de l'avenir, chacun peut en arriver à une projection soit optimiste soit pessimiste. Aucun consensus ne se dégage de l'ensemble des études recensées qui pourrait nous guider dans notre choix. Toutefois, si nous nous basons sur les deux premiers tiers des années 80, nous pouvons supposer que le commerce demeurera stagnant jusqu'au début des années 90. Toutes les projections sont au moins unanimes sur ce point : aucun changement important ne surviendra dans la politique commerciale des grands producteurs et importateurs. Passons maintenant au deuxième scénario et examinons les effets que pourrait entraîner une libéralisation des échanges sur le marché mondial.

Perspectives futures avec libéralisation des échanges

Imaginons que tous ces importants facteurs de distorsion décrits plus haut soient supprimés. Quels seraient les effets, pour l'économie agricole des Prairies ? Actuellement, divers organismes et centres de recherche de par le monde essayent de prévoir l'avenir du commerce agricole, dans le cadre d'une libéralisation des échanges et, pour ce faire, ils utilisent au moins une dizaine de modèles différents. Malheureusement, nous n'avons pu obtenir des renseignements détaillés et une documentation complète sur chacun de ces modèles. On trouvera ci-après une description sommaire des modèles sur lesquels il nous a été possible d'obtenir de l'information (la figure 5-1 en résume les grandes caractéristiques), suivie d'une brève analyse des prédictions qu'ils permettent d'obtenir.

Modèles mathématiques

Avant d'analyser les incidences d'une éventuelle libéralisation des échanges, il est essentiel de bien comprendre la structure du marché international des denrées agricoles. Les modèles mathématiques que nous examinons ci-dessous ont été utilisés par différents chercheurs et organismes dans le but de représenter les « rouages » des marchés internationaux sous forme d'équations mathématiques. Ces équations servent à rendre compte des relations fondamentales

Figure 5-1

Caractéristiques de différents modèles de projection des échanges

Modèle[2]	Pays ou régions[1]	Denrées	Type de modèle — Équilibre	Objectif du modèle	Variables de politique
WWTM	Industrialisés : 7 En développement : 10 Économie centralisée : 3	Blé	Partiel	Expliquer et décrire le commerce mondial du blé	Équations de transmission des fluctuations de prix
GOL	Industrialisés : 6 En développement : 18 Économie centralisée : 3	20 – Bétail et dérivés; grains, oléagineux et dérivés; et cultures industrielles	Partiel	Effectuer des projections à moyen et à long termes de l'offre et de la demande mondiales de nourriture; et analyser les effets des changements de politiques sur les marchés américains et mondial	Équations de transmission des fluctuations de prix et quotas
FAPRI	Industrialisés : 5 En développement : 6 Économie centralisée : 3	3 – Blé, céréales secondaires et soya	Partiel	Quantifier les interactions commerciales et politiques entre grandes régions; effectuer des projections à moyen terme; et procéder à des analyses de politiques	Politiques de fixation des prix (tarifs, subventions, taux de prêt)
IIASA	Industrialisés : 7 En développement : 25 Économie centralisée : 2	9 – Blé, riz, céréales secondaires; viande de ruminants; produits laitiers; autres produits d'élevage; aliments protéiques, autres aliments; une denrée non agricole	Général	Analyser les politiques nationales et internationales d'un point de vue international	Politiques intérieures et internationales de fixation des prix, quotas
WBM	Industrialisés : 6 En développement : 15 Économie centralisée : 3	4 – Blé, riz, céréales secondaires et soya	Partiel	Effectuer des projections à moyen terme et offrir un cadre global pour élaborer et vérifier différents modèles d'analyse des politiques	Taux de prêt américain comme variable exogène dans l'équation des prix mondiaux

Figure 5-1 (fin)

	Pays ou régions[1]	Denrées	Type de modèle	Objectif du modèle	Variables de politique
			Équilibre		
Tyers et Anderson	Industrialisés : 7 En développement : 5 Économie centralisée : 1	7 – Blé, riz, céréales secondaires; viande de ruminants et de non-ruminants; produits laitiers; sucre	Partiel	Estimer les effets des politiques des pays industrialisés sur les prix mondiaux des aliments, le commerce international et le bien-être économique des nations	Équations de fluctuation des prix traduisant les politiques gouvernementales
Trela, Whalley et Wigle (céréales)	Industrialisés : 4 En développement : 4 Économie centralisée : 1	2 – Céréales et autres denrées	Général	Mesurer les effets d'une libéralisation mondiale du commerce céréalier sur le volume d'échanges, les prix et la situation économique des nations	Politiques implicites de soutien des prix
Trela, Whalley et Wigle (blé)	Industrialisés : 6 En développement : 5 Économie centralisée : 2	2 – Blé et autres denrées	Général	Démontrer l'importance de mettre au point des modèles plus explicites d'analyse des politiques agricoles	Politiques implicites de soutien des prix
MSU Modèle international	Industrialisés : 5 En développement : 5 Économie centralisée : 2	8 – Blé, soya, céréales secondaires, colza, tournesol, palmiste, coton, arachides	Partiel		Taux de prêt en tant que variable exogène
SWOPSIM	Industrialisés : 4 En développement : 1 Économie centralisée : 1	13 – Bœuf et agneau, porc, volaille, produits laitiers, maïs, autres céréales secondaires, soya, autres oléagineux, coton, sucre, tabac, blé, riz	Partiel	Simuler les effets des changements de politiques sur l'agriculture et le commerce agricole	Équations de transmission des fluctuations des prix traduisant les politiques gouvernementales

1 Incluant les pays à économie centralisée (PEC).

2 WWTM – Modèle du commerce mondial du blé (World Wheat Trade Model);
GOL – Modèle Grains, oléagineux et bétail (Grains, Oilseeds, and Livestock);
FAPRI – Food and Agricultural Policy Research Institute;
IIASA – Modèle du International Institute for Applied Systems Analysis;
WBM – Modèle de la Banque mondiale (World Bank Model);
MSU – Modèle de la Michigan State University;
SWOPSIM – Modèle de simulation statique des politiques mondiales (Static World Policy Simulation Model).

qui s'établissent sur le marché, notamment les quantités échangées et l'évolution des prix.

Les modèles que nous étudions ici varient en complexité selon les régions et les denrées couvertes. Il est évident que, à l'étape de la constitution du modèle, un compromis doit être fait quant au niveau de détails qu'il est possible de réaliser par région et par denrée. Ainsi, un modèle axé sur une denrée particulière (par exemple le blé) peut permettre une analyse couvrant de nombreux pays ou régions. À l'opposé, les modèles qui intègrent un grand nombre de denrées seront moins riches en détails au niveau des régions. Les modèles dynamiques sont conçus pour estimer l'évolution dans le temps de certaines variables (par exemple les prix). Par contre, les modèles statiques visent à comparer certaines situations d'équilibre (par exemple, avant et après la libéralisation des échanges) sans tenir compte de l'évolution des variables dans le temps.

Les concepteurs de modèles ont le choix entre plusieurs approches et techniques différentes. Très souvent, la technique choisie dépend de la complexité du modèle. Pour certains modèles très élaborés, les variables intégrées aux équations sont souvent « synthétisées » plutôt qu'estimées à l'aide d'outils statistiques.

La plupart des modèles actuellement utilisés sont des « modèles d'équilibre partiel », c'est-à-dire qu'ils visent à étudier un seul marché (par exemple le blé) ou un petit ensemble de marchés (par exemple le blé, le bœuf et le maïs). Les relations entre le secteur agricole et le reste de l'économie sont alors totalement ignorées. Au contraire, un « modèle d'équilibre général » visera à rendre compte de tous les liens économiques entre les secteurs.

Les modèles de Trela, Whalley et Wigle

Whalley et ses collaborateurs[4] ont mis au point deux modèles d'équilibre général spécialement conçus pour l'étude des politiques agricoles. Ceux-ci ont été parmi les premiers modèles applicables au commerce mondial de l'agriculture. Le premier portait sur le marché des céréales (riz et blé) dans neuf pays ou régions. Son objectif était de mesurer l'amplitude des effets qu'aurait une éventuelle libéralisation du commerce céréalier sur le volume des échanges, les prix et le bien-être. De tous les modèles que nous avons étudiés dans ce rapport, c'est sans doute celui dont l'objectif est le plus clairement défini. Le deuxième modèle de Whalley porte sur le marché mondial du blé (13 pays et régions). Il a été conçu pour obtenir des résultats plus précis sur l'incidence des politiques agricoles. Une des caractéristiques les plus intéressantes de ces modèles est sans doute le fait qu'ils comportent peu d'équations et de paramètres et qu'ils permettent de procéder assez facilement à des analyses de sensibilité (par exemple, avec des formules d'élasticité). Mais cela ne signifie pas que ces modèles ne permettent pas d'obtenir des estimations tout aussi bonnes que celles que l'on tire de modèles économétriques à grande échelle.

Le modèle de Tyers et Anderson

Le modèle Tyers et Anderson[5] est un modèle d'équilibre partiel conçu pour mesurer les effets des facteurs de distorsion sur le commerce agricole dans les pays industrialisés. Il porte sur sept grandes denrées englobant les catégories céréales, bétail et sucre et sur 30 pays ou régions. Il s'agit d'un modèle dynamique, c'est-à-dire qu'il permet de simuler les effets à court et à long termes des changements de politiques. Le modèle tient compte des impondérables de la production et des décisions relatives à la gestion des réserves. Les politiques nationales sont incorporées au modèle sous forme de variables de pondération des variations des prix. Dans les cas où les prix intérieurs ne varient pas en fonction des prix mondiaux, les élasticités correspondantes sont fixées à un niveau inférieur à l'unité. Ce modèle a été largement utilisé par la Banque mondiale et d'autres organismes; on le considère comme l'un des plus complets et des plus utiles.

Le modèle du FAPRI

Le modèle du *Food and Agricultural Policy Research Institute* (FAPRI[6]) est un modèle économétrique d'équilibre partiel utilisé à l'*Iowa State University*. Il a été conçu pour fournir des projections à moyen terme sur l'incidence des politiques agricoles pour trois types de denrées (blé, céréales secondaires et soya) dans 14 régions. Les politiques des pays industrialisés sont intégrées au modèle sous forme de variables exogènes et de variables de transmission des variations des prix. L'un des atouts de ce modèle est sans doute sa nature dynamique.

Le modèle de l'IIASA

Le modèle de l'*International Institute for Applied Systems Analysis* (IIASA[7]) est le plus complet de tous ceux que nous avons examinés. Il s'agit d'un modèle d'équilibre général conçu pour analyser les politiques agricoles et alimentaires et fournir des projections à long terme. Le modèle peut traiter huit types de denrées agricoles et un secteur non agricole et il couvre 34 pays ou régions. Le volet « offre » du modèle d'analyse des marchés nationaux peut traiter entre neuf et

12 denrées. Le modèle de l'IIASA peut simuler une libéralisation des échanges et fournir des résultats précis en matière de production, d'exportations et de prix.

Le modèle GOL

Le modèle *Grains, Oilseeds, and Livestock* (GOL[8]) du Département de l'agriculture des États-Unis est un modèle d'équilibre partiel qui peut traiter 20 denrées différentes pour 27 pays ou régions. Le GOL a été l'un des premiers modèles d'analyse des marchés mondiaux, mais il a subi des transformations majeures au cours des années. Un modèle distinct est construit pour chaque pays ou région et un mécanisme d'équilibre du marché mondial permet ensuite d'intégrer ces différents modèles. De nombreux paramètres sont générés plutôt qu'estimés par calcul économétrique. Le modèle peut intégrer les effets quantitatifs des barrières commerciales, par le biais de quotas d'exportation et d'importation. Dans les pays et les régions où ces barrières n'existent pas, les prix intérieurs sont alignés sur les prix mondiaux. Le GOL vise principalement à fournir des projections à moyen ou à long terme sur l'offre et la demande de nourriture au niveau mondial. Ce modèle est incapable de simuler une libéralisation des échanges, si ce n'est de façon très rudimentaire.

Le modèle de la Banque mondiale

Le modèle de la Banque mondiale[9] est un modèle d'équilibre partiel s'appliquant à quatre types de denrées pour 24 pays ou régions. On s'en sert principalement pour obtenir des projections à moyen terme sur l'évolution mondiale des prix, la production, la consommation, le commerce et les réserves. Il a aussi pour objectif de permettre une analyse des politiques nationales; cependant, le taux de prêt est la seule variable explicite incluse dans ce modèle. Il a été intégré à l'équation de détermination du prix américain, et ce en partant de l'hypothèse que celui-ci correspondait toujours au prix mondial. On ne trouve aucune indication, dans la documentation, à l'effet que ce modèle ait la possibilité de simuler une libéralisation des échanges.

Le modèle de la Michigan State University (MSU)

Le modèle de la *Michigan State University* (MSU[10]) est un modèle d'équilibre partiel. Sa composante la plus développée est certainement le modèle de simulation de l'économie américaine, qu'on peut relier à 11 autres modèles de pays ou régions. Il peut traiter huit denrées, dont les plus importantes sont le blé, les céréales secondaires, et le soya et ses dérivés. Pour chaque région, des équations permettent d'estimer la superficie, le rendement, les réserves et les importations nettes. La consommation est dérivée directement. Les objectifs de ce modèle ne sont pas clairement définis dans la documentation qui s'y rattache. Le modèle ne comporte pas de variables explicites liées aux politiques nationales, bien que certaines politiques commerciales, notamment celles qui s'appliquent aux tarifs, aux subventions et autres taxes, soient implicitement intégrées dans les élasticités-prix pour la plupart des régions. Le modèle peut servir à faire certaines projections, dans le cadre d'une éventuelle libéralisation des échanges, pour le blé, les céréales secondaires et les produits du soya.

Le modèle Static World Policy Simulation (SWOPSIM)

Ce modèle, créé par le Département de l'agriculture des États-Unis[11], est un modèle d'équilibre partiel statique. Il fournit un cadre de simulation qui permet d'évaluer les effets des changements de la politique agricole. Conçu à la manière d'un chiffrier électronique, ce modèle peut être exploité sur un ordinateur personnel. Les variables liées aux politiques nationales n'y sont pas explicitement incluses mais plutôt intégrées sous forme de variables de pondération des variations de prix. Une version plus restreinte du même modèle, le STLIB (*Small [world agricultural] Trade-Liberalization Model*), a déjà été utilisée pour simuler une libéralisation des échanges.

Le WWTM

Le *World Wheat Trade Model* (WWTM[12]) a été mis au point par le Département de l'agriculture des États-Unis; on l'utilise souvent parce qu'il est simple et facile à appliquer. Il s'agit d'un modèle spatial d'équilibre des prix qui permet d'expliquer l'évolution des échanges en fonction des coûts de transport. Ce modèle statique peut représenter le marché mondial du blé sur une période d'un an seulement. Il compte six régions exportatrices et 17 régions importatrices et comporte des fonctions de demande excédentaire applicables aux régions importatrices et au marché intérieur, ainsi que des fonctions d'offre et de demande pour la plupart des régions importatrices. Les équations ne sont pas estimées par calcul économétrique mais synthétisées de façon à rendre compte des quantités de blé échangées et des prix frontaliers dans chacune des régions exportatrices pour l'année de base 1984-1985. Le modèle génère, par ailleurs, un scénario de « libre-échange » en simulant la levée de tous les facteurs de distorsion liés aux politiques agricoles appliquées par la Communauté économique européenne, le Japon et les États-Unis.

L'incidence d'une libéralisation des échanges dans le secteur de l'agriculture

Le problème qui se pose, lorsqu'on veut comparer les modèles présentés à la figure 5-1, c'est que chacun a été conçu et construit en fonction d'un objectif différent. Toutefois, un seul de ces objectifs retient notre attention dans ce rapport : la capacité de simuler un « scénario » de libre-échange. Or, comme nous l'avons mentionné plus haut, ces modèles ne sont pas tous capables d'évaluer l'incidence d'une libéralisation du commerce agricole. Les modèles qui ont effectivement cette faculté sont présentés au tableau 5-3, avec les estimations qu'ils ont respectivement permis d'obtenir.

Les protections frontalières appliquées dans chaque pays sont intégrées au modèle de l'IIASA sous forme d'estimations de l'équivalence tarifaire exprimée en pourcentage du prix mondial. Pour simuler un scénario de libre-échange, le modèle de l'IIASA élimine tout simplement les distorsions entre les prix à la frontière et les prix intérieurs. Il ne s'agit donc pas d'un scénario complet de libéralisation des échanges. Ce modèle permet d'établir des projections jusqu'en 1990 et l'an 2000. Pour 1990, les prévisions indiquent que les prix du blé augmenteront de 16 % et le volume des échanges, de 1 %. Quant à la Communauté économique européenne, elle connaîtrait une chute importante de ses exportations de blé.

Selon le modèle de Trela, Whalley et Wigle (TWW), une éventuelle libéralisation des échanges ferait augmenter très sensiblement le volume du commerce international et entraînerait une hausse des prix de l'ordre de 11,8 %. La libéralisation aurait aussi une incidence importante sur le prix des terres agricoles.

Selon le modèle du FAPRI, une libéralisation des échanges se traduirait par une augmentation de 26,8 % des prix du blé et de 2,3 % du volume du commerce. De tous ceux que nous avons examinés, c'est ce modèle qui prévoit la plus forte augmentation du prix du blé. Dans le secteur des céréales secondaires, il semblerait qu'une libéralisation du commerce aurait une incidence assez faible sur le volume des échanges mais entraînerait une augmentation des prix de l'ordre de 12,4 %.

Pour sa part, le modèle de Tyers et Anderson fait voir des augmentations de prix de 25 % pour le blé et de 3 % pour les céréales secondaires. Ce modèle prédit que la libéralisation des échanges dans le secteur de l'alimentation entraînerait une amélioration annuelle nette du bien-être économique de 74,9 milliards de dollars d'ici 1995. Toutes les régions considérées, à l'exception de l'Afrique et du Moyen-Orient, tireraient un avantage économique net d'une éventuelle libéralisation du commerce. À l'échelle mondiale, les avantages dépasseraient de loin la perte nette de bien-être prévue en Afrique et au Moyen-Orient. Dans l'hypothèse où la libéralisation des échanges ne toucherait que les pays industrialisés, le modèle prévoit une augmentation du bien-être économique équivalant à la moitié de ce qu'elle serait si tous les pays (industrialisés et en développement) y participaient.

Dans un contexte de libre-échange, le modèle de la *Michigan State University* prévoit une diminution du volume total des échanges de blé, mais aussi une augmentation de prix de 9,2 % d'ici 1990. Cette diminution du volume des transactions serait attribuable en grande partie à la chute du volume des exportations de la CEE. Pour ce qui est des céréales secondaires, ce modèle prévoit une très légère augmentation du volume des transactions et une modeste hausse de prix de l'ordre de 1,3 %. À l'instar du modèle du FAPRI, celui-ci prévoit une baisse du prix des oléagineux. Ces prévisions sont en contradiction avec celles de l'IIASA et du modèle SWOPSIM qui laissent entrevoir une augmentation des prix pour ces denrées.

Tout comme le précédent, le modèle SWOPSIM prévoit un commerce mondial du blé moins actif et une augmentation des échanges dans le secteur des céréales secondaires. La suppression des éléments de distorsion devrait entraîner une baisse de la production mondiale du blé et des céréales secondaires. Ce modèle prévoit une augmentation de 3,7 % du prix du blé, ce qui est relativement faible comparativement aux prévisions des autres modèles. En termes de bien-être économique, le modèle SWOPSIM laisse entrevoir un gain annuel de 22,5 milliards de dollars dans l'hypothèse d'une suppression multilatérale des programmes de soutien à l'agriculture.

Les barrières commerciales, notamment les taxes variables prélevées par la Communauté économique européenne, ont pour effet non seulement de réduire le prix et le volume des exportations en provenance de pays tels que les États-Unis et le Canada, mais elles augmentent aussi l'instabilité des prix pour ces pays exportateurs. Le fait a été très clairement établi par Sampson et Snape, de même que par Carter et Schmitz[13]. En somme, les politiques protectionnistes des pays importateurs influent sur les régions exportatrices par le biais d'une déstabilisation des prix, phénomène qui comporte des coûts évidents. Aussi la suppression des obstacles au commerce devrait-elle avoir un effet stabilisateur. Comme le souligne avec raison Valdés, ceci devrait entrer en ligne de compte dans toute discussion sur les gains de la libéralisation du commerce[14]. Les modèles commentés ci-dessus sous-estiment les avantages éventuels d'une libéralisation des échanges parce qu'ils ne tiennent pas compte de

Tableau 5-3

Effets de la libéralisation des échanges sur le secteur céréalier, projections obtenues à l'aide de divers modèles*

En pourcentage

	Ensemble des céréales			Blé			Céréales secondaires			Oléagineux		
	Production	Commerce	Prix	Production	Commerce	Prix	Production	Commerce	Prix	Production	Commerce	Prix
Modèle												
IIASA[1]	--	--	--	1,4	1,0	16,0	0,7	-4,0	17,0	2,7[2]	5,0[2]	11,0[2]
TWW[3]	1,1	-[4]	11,8	--	--	--	--	--	--	--	--	--
FAPRI[5]	--	--	--	-4,4	2,3	26,8[6]	-[7]	-[7]	12,4[8]	-[7]	-4,4[9]	-2,5[10]
Tyers et Anderson[11]	--	--	--	--	--	25,0	--	--	3,0	--	--	--
MSU[12]	--	--	--	-0,8	-1,9	9,2	-	0,6	1,3	-0,9[13]	-4,0[14]	-1,1[15]
SWOPSIM[16]	--	--	--	-0,4	-2,0	3,7[17]	-0,9[18]	1,0[18]	6,6[17,18]	-[19]	-[20]	3,5[13]
WWTM[21]	--	--	--	--	-0,8	4,9[22]	--	--	--	--	--	--

*Pour plus de détails sur ces différents modèles, se reporter à la note 2 de la figure 5-1.

1 Changement projeté entre 1985 et 1990.
2 Fourrage protéique.
3 Changements projetés à partir de l'année de base 1980.
4 Hausse substantielle, mais non précisée explicitement.
5 Changement projeté pour 1989-1990.
6 Prix américain.
7 Moins de 1 %.
8 Prix du maïs américain.
9 Soya seulement (tourteaux de soya : -6,2).
10 Prix américain du soya (tourteaux de soya : -5,8).
11 Changement projeté entre 1988 et 1995.
12 Changement projeté entre l'année de base 1986 et 1990-1991.
13 Soya seulement.
14 Soya seulement (tourteaux de soya : -1,0).
15 Prix du soya (tourteaux de soya : -2,7).
16 Changement projeté à partir de l'année de base.
17 Résultat du retrait des programmes aux États-Unis, au Canada, dans la CEE et au Japon.
18 Maïs seulement.
19 Soya seulement (tourteaux de soya : -0,1).
20 Soya seulement (tourteaux de soya : -1,0).
21 Changement projeté à partir de l'année de base 1984-1985.
22 Prix à l'exportation américaine.

SOURCE Estimations obtenues à l'aide des divers modèles.

l'effet perturbateur des politiques actuelles au niveau des prix. L'étude de Schiff sur le marché du blé au sein de la Communauté économique européenne (1985[15]) et celle de Tyers et Anderson (1986) arrivent toutes deux à cette conclusion : une libéralisation des échanges contribuerait grandement à une stabilisation des prix mondiaux. Ainsi, Schiff (1985, tableau 25), estime que le coefficient de variation des prix mondiaux du blé passerait de 0,46 à 0,32 si la Communauté économique européenne décidait, à elle seule, de lever les barrières tarifaires dans ce secteur. Du point de vue de la stabilisation du prix des denrées et de la gestion des réserves requises pour amortir les soubresauts du marché, on peut affirmer que la libéralisation des échanges aurait un effet positif.

Résumé et limites des modèles

De très nombreux modèles visent à représenter mathématiquement le marché mondial des denrées agricoles. Ces modèles ont été mis au point à différentes fins, mais plusieurs d'entre eux permettent d'évaluer les effets d'une éventuelle libéralisation des échanges. Les avantages économiques d'une telle mesure se situeraient entre 22,5 et 74,9 milliards de dollars par an. Quant au prix du blé, il augmenterait de 3,7 à 26,8 % si on éliminait les facteurs de distorsion actuels.

Il est très difficile de concevoir un modèle représentatif du marché international des denrées alimentaires; en outre, il semble que plus les modèles deviennent complexes, moins les techniques économétriques courantes semblent fiables pour en arriver à des résultats plausibles. Les problèmes de cueillette des données deviennent donc une contrainte majeure. C'est pourquoi, la plupart des modèles actuels utilisent deux types de paramètres, estimés et « synthétisés ».

On constatera également que les modèles que nous avons passés en revue sont surtout axés sur les céréales destinées à la consommation humaine. Jusqu'à aujourd'hui, peu de liens ont été établis entre les produits de l'élevage et les céréales fourragères. Cette lacune est particulièrement importante pour les pays nouvellement industrialisés, où les revenus croissent rapidement. De même, les derniers développements de la théorie de la concurrence imparfaite (notamment les travaux de Helpman et Krugman[16]) n'ont pas été intégrés et il reste encore beaucoup de recherches à faire dans ce domaine. Dans presque tous les modèles, les pays à économie centralisée sont traités de façon marginale ou simpliste. Or, ces pays sont parmi les principaux importateurs de blé canadien (à elles seules, l'Union soviétique et la Chine représentent plus de 50 % des exportations de blé du Canada); il faudrait donc faire un plus grand effort pour arriver à « modéliser » le comportement commercial de ces pays. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, les pays à économie centralisée demeurent une véritable énigme pour l'avenir de l'économie agricole des Prairies.

Les résultats obtenus à l'aide de ces modèles doivent être interprétés avec prudence et ce, pour différentes raisons. On doit notamment prendre garde d'interpréter l'incidence d'une éventuelle élimination des barrières tarifaires et des subventions comme étant exactement l'inverse des effets de leur application. Cette façon de voir n'est pas réaliste et, pour s'en convaincre, on n'a qu'à constater les effets de la création de la Communauté économique européenne, qui a entraîné l'adoption de mesures protectionnistes et une augmentation des prix intérieurs. Sur une période de 12 à 15 ans, la production céréalière a progressé rapidement; la CEE est passée du statut de grand importateur à celui d'exportateur. Aujourd'hui elle rivalise avec le Canada au chapitre des exportations de blé.

La création de la Communauté économique européenne n'a pas seulement entraîné une augmentation des prix à la production; elle a aussi permis de les stabiliser, ce qui n'a pas été le cas dans bien d'autres pays. Cette conjoncture a favorisé un essor général de l'économie qui s'est traduit par une forte augmentation de la production. Advenant une libéralisation des échanges – maintenant que l'infrastructure est en place – une éventuelle diminution des prix intérieurs n'entraînerait pas une baisse de la production aussi importante que les augmentations qui ont suivi l'application des mesures protectionnistes (voir l'appendice E).

Du point de vue de la valeur ajoutée des exportations, les États-Unis et le Canada se classent au dernier rang parmi les pays industrialisés. Ainsi, un fort pourcentage de leurs céréales est exporté à l'état brut. Or, les modèles que nous avons examinés ne permettent aucunement d'étudier l'incidence d'une libéralisation des échanges sur les activités de transformation. Dans le chapitre 6, nous citons l'exemple du Japon qui impose une taxe variable sur les importations d'huile de canola en provenance du Canada, une mesure qui a pour effet de décourager la transformation du produit au Canada. L'importance de ce genre d'activités n'a pas été examinée dans la présente étude, mais on peut toutefois affirmer, sans risque de se tromper, que dans un contexte de libéralisation des échanges, la plupart des grandes régions exportatrices comme le Canada augmenteraient la valeur ajoutée de leurs exportations; ainsi, nous sous-estimons sans doute les avantages du libre-échange sur ce plan.

Il faut aussi compter avec les nouveaux facteurs de distorsion qui sont venus s'ajouter depuis que ces études ont été réalisées, notamment le programme américain de subventions aux exportations (*Export Enhancement Program*). Plus les facteurs de distorsion augmentent, plus les gains

potentiels que l'on peut retirer de leur suppression augmentent. Des estimations plus récentes feraient donc état d'avantages encore plus importants que ceux que nous avons indiqués.

On ne saurait trop insister sur les effets de redistribution entre secteurs d'une libéralisation des échanges. À la table du GATT, les négociateurs sont-ils prêts à désavantager les producteurs au profit des consommateurs et des contribuables ? Dans de nombreuses régions du monde, les producteurs refuseront d'appuyer les efforts de libéralisation commerciale. Dans chaque pays, le libre-échange fera des gagnants et des perdants du côté des producteurs. Par exemple, au Canada, les organismes de gestion de l'offre jouent un rôle beaucoup plus important dans l'Est que dans l'Ouest; on peut donc s'attendre à ce que l'industrie agricole de l'Est, dans l'ensemble, ne soit pas en faveur d'une libéralisation du commerce, que celle-ci ait lieu dans le cadre du GATT ou d'un accord de libre-échange canado-américain. À l'opposé, les agriculteurs de l'Ouest, où la culture des céréales prédomine, seront généralement en faveur d'une libéralisation des échanges. Dès lors, pour qui les négociateurs canadiens devront-ils négocier ? Pour les producteurs de blé, de poulet ou de lait ? Pour les consommateurs ou pour les contribuables ?

Voilà qui montre bien les difficultés auxquelles les responsables devront faire face dans leurs efforts pour réformer les règles du commerce international. Compte tenu du fort taux de distorsion qui existe sur les marchés agricoles et des avantages que l'on pourrait retirer d'une libéralisation des échanges, on ne peut qu'appuyer les objectifs généraux du GATT; cependant, il faut reconnaître que si l'on ne s'efforce pas de prévoir et d'éviter les obstacles, les réformes souhaitées seront extrêmement difficiles à mettre en œuvre.

Une autre question importante touche les gains que pourront réaliser les agriculteurs suite à une libéralisation des échanges. En raison des importants programmes de subventions qui existent actuellement, un pourcentage élevé du revenu des agriculteurs provient du budget de l'État et non du marché lui-même. Si l'on accepte la prévision optimiste selon laquelle le prix des céréales à l'exportation augmenterait de 30 % avec la libéralisation des échanges, il est loin d'être évident que les agriculteurs américains en tireraient profit, car cette augmentation ne compenserait qu'en partie la disparition des subventions gouvernementales versées aux producteurs (voir Schmitz, Sigurdson et Doering[17], et l'appendice F de la présente étude). Ce qu'on sait, par contre, c'est que les agriculteurs de la Communauté économique européenne et du Japon y perdraient au change. Il faudrait aussi compter avec les producteurs d'engrais, de produits chimiques et autres, les intermédiaires et les entreprises de transformation qui jouent aussi un rôle important. Ces intervenants appuieront-ils ou non le libre-échange ? Tout dépendra de la perception positive ou négative qu'ils en auront et des effets potentiels qu'une telle libéralisation pourrait avoir sur leurs ventes.

En somme, la libéralisation du commerce aurait des effets différents pour les producteurs de chaque pays, selon l'importance des subventions qui leur sont accordées. Ainsi, les prix payés aux producteurs américains pourraient très bien ne pas augmenter puisque le prix cible du blé est déjà fixé à 4,24 $ le boisseau. Au Canada, par contre, la libéralisation entraînerait vraisemblablement une augmentation du prix à la production.

On trouvera au tableau 5-4 une estimation du rapport avantages-coûts du protectionnisme pour les principaux

Tableau 5-4

Coûts et avantages du protectionnisme agricole, certains pays, 1984

	Coûts pour les consommateurs	+	Coûts pour les contribuables	−	Avantages pour les producteurs	=	Total des coûts intérieurs	Coût par habitant
	En milliards de $ US							En dollars
États-Unis	–3,7		15,9		8,4		3,8	16
Canada	0,2		1,9		–0,3		2,4	99
CEE	12,5		16,0		18,4		10,1	32
Japon	17,2		4,2		14,2		7,2	60
Monde	10,7		38,7		25,5		23,9	

SOURCE A. J. Webb, V. O. Roningen et P. Dixit, « Analyzing agricultural trade liberalization for the Pacific Basin », document présenté par le Livestock and Feed Grains Working Group au Pacific Economic Cooperation Conference Council, Napier, Nouvelle-Zélande, octobre 1987.

pays importateurs et exportateurs du monde. Les chiffres présentés traduisent la situation qui prévalait en 1984 et ont été obtenus à l'aide du modèle SWOPSIM[18]. Selon ce modèle, les barrières commerciales en place à travers le monde ont fait perdre 300 millions de dollars US aux agriculteurs canadiens en 1984. En revanche, le protectionnisme a nettement profité aux agriculteurs des États-Unis, de la Communauté économique européenne et du Japon. On constate également que ce sont les contribuables de la Communauté économique européenne qui sont les plus désavantagés par le protectionnisme, donc qui ont le plus à gagner de son abolition. Au Japon, ce sont les consommateurs qui bénéficieraient le plus d'une libéralisation : les barrières commerciales leur feraient perdre annuellement 17,26 milliards de dollars US. Au Canada, le coût net du protectionnisme s'établissait à 99 $ par habitant en 1984, contre 16 $ aux États-Unis, ce qui montre clairement que, toutes proportions gardées, le Canada a beaucoup plus à gagner d'une libéralisation du commerce mondial que les États-Unis ou le Japon.

Comme nous l'avons souligné au chapitre 4, plusieurs pays disposent d'un véritable arsenal de programmes agricoles et, parmi eux, le Canada. Au nombre des programmes canadiens on retrouve le programme spécial canadien pour les grains ainsi que les programmes adoptés en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*. Dans l'éventualité d'une libéralisation des échanges, plusieurs questions se poseront : Quelles mesures de protection doit-on abolir ? Quelle est alors la meilleure stratégie à adopter ? Quels types d'instruments d'intervention faut-il éliminer ? Quels sont ceux qui causent les plus grandes distorsions sur le marché mondial ?

6 Le commerce agricole entre le Canada et le Japon : étude de cas

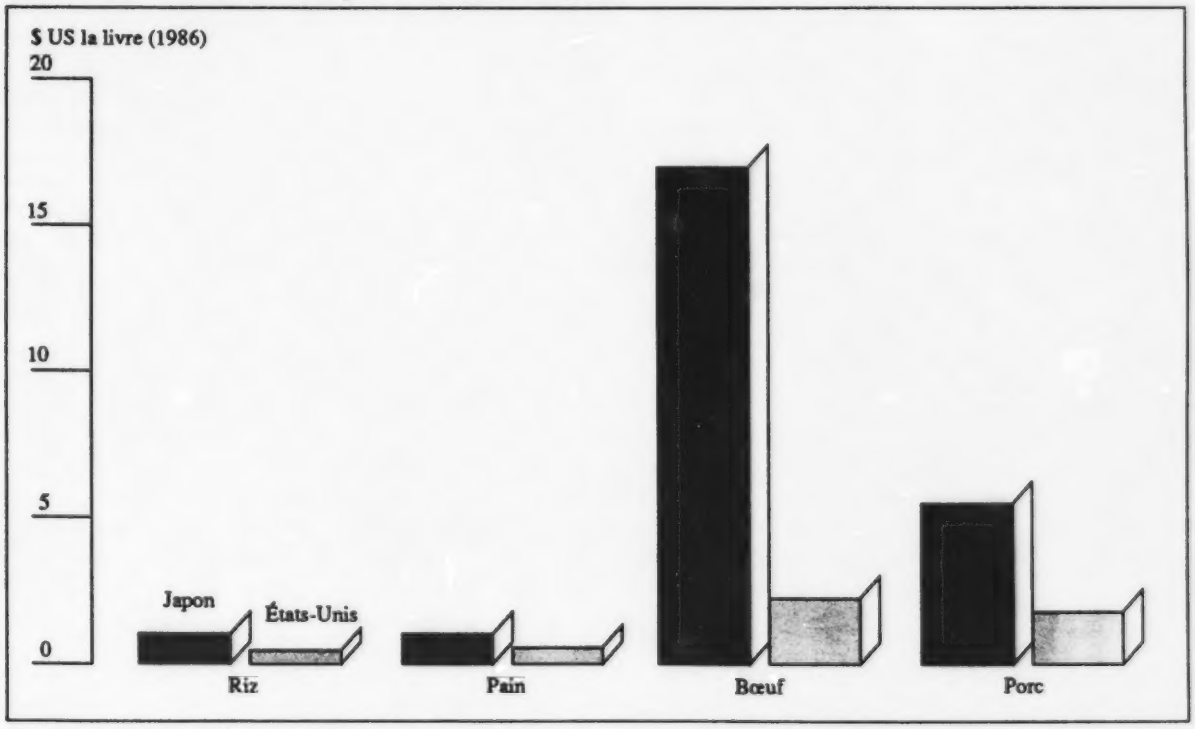
Les modèles présentés dans le chapitre précédent nous ont fourni certains renseignements sur les effets du libre-échange, mais ils ne peuvent malheureusement pas en préciser l'incidence sur les politiques intérieures d'un pays ou d'une région donnée. Dans ce chapitre, nous analyserons les relations commerciales entre le Canada et le Japon ainsi que les conséquences d'une éventuelle libéralisation des échanges entre ces deux pays, peu importe la voie choisie pour y parvenir. Le blé n'est pas la seule denrée agricole des Prairies exportée vers le Japon. Le canola, l'orge et le porc font aussi l'objet d'un commerce important entre les deux pays.

Le contexte

Le Japon est le plus grand importateur net de denrées alimentaires au monde et le Canada se classe parmi ses principaux fournisseurs. Comme nous l'avons déjà indiqué, il existe d'importantes barrières commerciales à l'importation de produits alimentaires au Japon. En fait, les prix que les consommateurs japonais doivent payer pour leurs aliments sont beaucoup plus élevés que les cours mondiaux (voir le graphique 6-1). Ainsi, au Japon, le prix de détail du riz est le double du prix aux États-Unis, le bœuf s'y vend huit fois plus cher et le porc coûte aux Japonais trois fois plus cher qu'aux

Graphique 6-1

Prix de détail des aliments au Japon et aux États-Unis, 1986



SOURCE Ambassade américaine, Agricultural Affairs Office, Tokyo.

Américains. En moyenne, les consommateurs japonais consacrent 30 % de leur revenu à l'alimentation, contre 15 % pour les Canadiens et les Américains. La politique agricole japonaise vise d'abord la « sécurité alimentaire ». Pourtant, les agriculteurs japonais ne produisent que la moitié des calories consommées dans ce pays (après la Deuxième Guerre mondiale, la proportion était de 80 %).

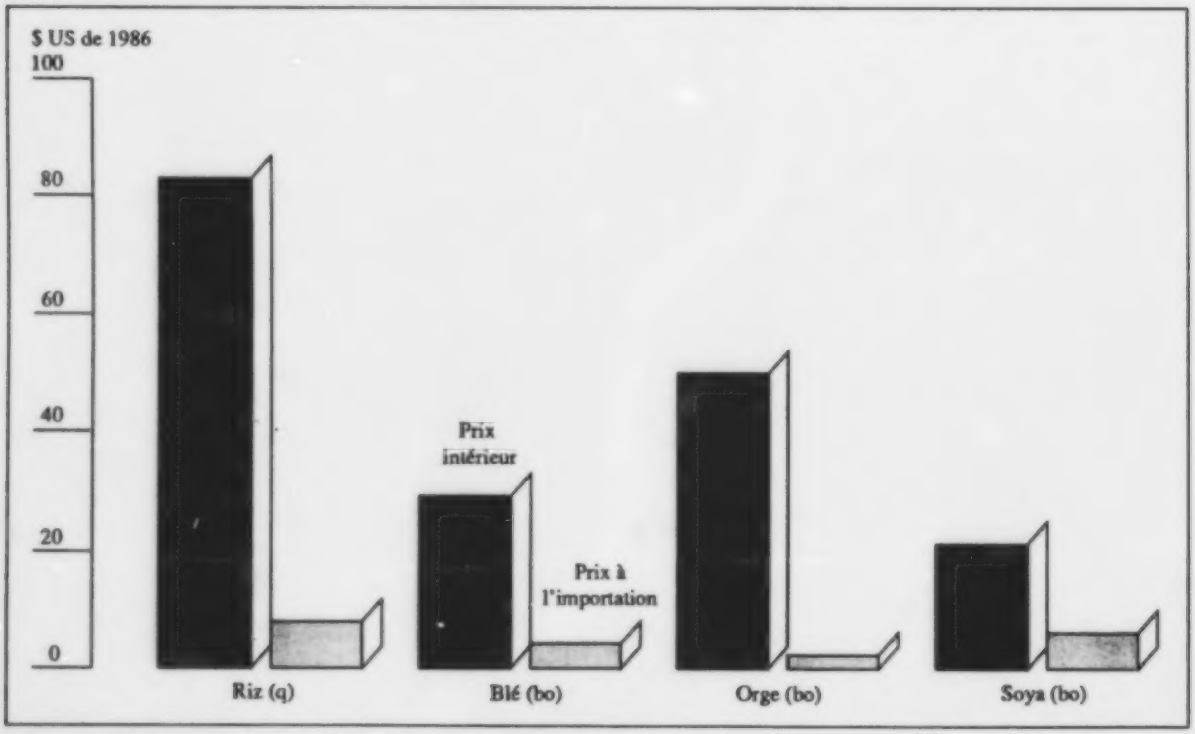
Des organismes gouvernementaux contrôlent l'importation d'un grand nombre de denrées alimentaires (comme le blé et le bœuf). Ils achètent d'abord ces produits aux prix mondiaux en vigueur, puis les revendent sur le marché intérieur à un prix beaucoup plus élevé. Les profits réalisés servent à défrayer le coût des programmes de subventions à la production agricole. En 1987, le gouvernement japonais a réalisé un bénéfice d'environ 1,6 milliard de dollars sur les seules importations de blé; une partie de cette somme a été affectée aux programmes de subventions à la production de riz.

Les agriculteurs japonais bénéficient donc de fortes mesures de protection, probablement plus que dans tout autre pays. Le graphique 6-2 montre bien l'ampleur des écarts entre les prix à la production et à l'importation (c.a.f.). Par exemple, les agriculteurs japonais recevaient 83 $ le quintal pour leurs récoltes de riz en 1986, comparativement à un prix moyen à l'importation de 8,16 $ (c.a.f.). De même, les producteurs reçoivent presque sept fois le prix du blé d'importation livré, plus de 21 fois le prix mondial de l'orge et 3,5 fois le prix mondial du soya.

Le canola, le blé et l'orge représentent entre 65 et 75 % de la valeur des exportations canadiennes vers le Japon, le canola venant au premier rang. En fait, le Canada est le plus grand producteur et exportateur de canola au monde et le Japon en est le plus grand importateur. Les grands concurrents du Canada, qui visent eux aussi le marché céréalier japonais, sont les États-Unis et l'Australie. Les États-Unis sont le plus important exportateur de denrées alimentaires vers le Japon

Graphique 6-2

Prix à la ferme et prix à l'importation au Japon, 1986



SOURCE Ambassade américaine, Agricultural Affairs Office, Tokyo.

(40 % des besoins en importations des Japonais) suivis de l'Australie (10 %) et du Canada (7 %). La composition des exportations américaines diffère sensiblement de celle des exportations canadiennes. Par exemple, le Canada exporte de l'orge et du canola alors que les États-Unis exportent surtout du maïs et du soya. En valeur toujours, les trois principales denrées agricoles importées par le Japon sont le maïs, le soya et le blé.

Le blé et les céréales fourragères

La part du marché japonais du blé détenue par le Canada a diminué par rapport à celle de ses principaux concurrents, notamment les États-Unis. Comme le montre le tableau 6-1, les importations de blé canadien au Japon sont demeurées stables (à environ 1,3 million de tonnes depuis 1959-1960), alors que les exportations américaines de blé vers ce pays ont triplé depuis le début des années 60. Ces données sont aussi illustrées dans le graphique 6-3.

Le tableau 6-2 fournit des renseignements détaillés sur les importations japonaises de blé en provenance de toutes les régions du monde, par variété de blé. Fait intéressant, le Japon n'achète pas de blé à des exportateurs comme la Communauté économique européenne ou l'Argentine. S'il est très sélectif quant aux pays d'origine de son blé d'importation, le Japon se montre aussi intransigeant quant aux variétés qu'il importe. Contrairement à l'Union soviétique et à la Chine, il n'importe que du blé de « haute qualité » du Canada. Pour ce qui est du blé fourrager, le Japon l'achète exclusivement aux États-Unis et en Australie. Le Canada est donc totalement exclu de ce marché.

La politique pratiquée par le Japon en ce qui a trait au prix du blé est un facteur important de distorsion sur le marché. Lorsqu'il y a resserrement du marché, le prix à la production est d'environ quatre à cinq fois supérieur au cours mondial. Le prix à la consommation est un peu plus faible, mais encore bien au-dessus des prix mondiaux. Ainsi, en 1986, le gouvernement japonais versait aux agriculteurs 29,25 $ par boisseau de blé, soit environ six fois le prix du blé importé. Le 7 février 1987, le prix f.a.b. de la Commission canadienne du blé s'établissait à 146,90 $ US la tonne, tandis que le prix de revente du gouvernement japonais (prix auquel la *Japanese Food Agency* vendait le blé aux meuneries) s'élevait à 559 $ US la tonne. Il est donc clair que les prix à la production et à la consommation au Japon ne sont nullement fixés en fonction des cours mondiaux. Lorsque les cours mondiaux baissent, la *Japanese Food Agency* maintient les prix à la consommation au même niveau; dès lors, l'écart ne fait qu'augmenter entre les prix intérieurs et mondiaux.

Tableau 6-1

Volume des importations de blé du Japon, campagnes 1959-1960 à 1984-1985

En milliers de tonnes

	Australie	Canada	États-Unis	Tous les pays[1]
Campagne[2]				
1959-1960	379	1 255	909	2 566
1960-1961	358	1 539	916	2 834
1961-1962	427	1 331	1 036	2 795
1962-1963	345	1 262	1 005	2 663
1963-1964	512	1 309	2 041	3 919
1964-1965	443	1 433	1 678	3 584
1965-1966	364	1 285	1 943	3 592
1966-1967	431	1 620	2 136	4 260
1967-1968	613	1 097	2 228	4 028
1968-1969	1 147	1 247	1 839	4 267
1969-1970	1 018	1 068	2 382	4 502
1970-1971	821	1 000	2 878	4 834
1971-1972	1 495	1 395	2 216	5 106
1972-1973	752	1 364	3 373	5 569
1973-1974	428	1 692	3 067	5 353
1974-1975	1 009	1 187	3 073	5 404
1975-1976	1 063	1 602	3 344	6 009
1976-1977	1 076	1 320	3 152	5 548
1977-1978	1 158	1 352	3 269	5 779
1978-1979	969	1 236	3 232	5 744
1979-1980	985	1 290	3 148	5 606
1980-1981	914	1 463	3 525	5 930
1981-1982	943	1 335	3 358	5 637
1982-1983	934	1 357	3 294	5 597
1983-1984	1 043	1 416	3 441	5 901
1984-1985	1 039	1 385	3 324	5 748

1 Tous les pays qui exportent vers le Japon.

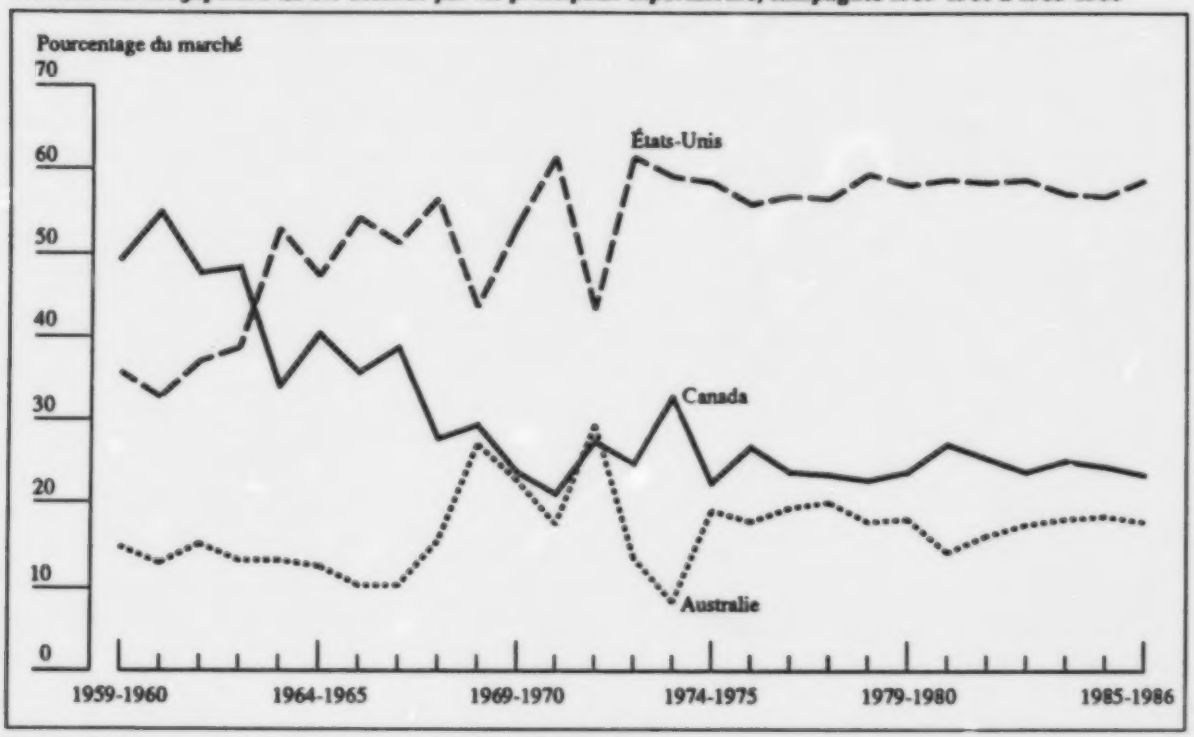
2 Les campagnes vont du 1er juillet au 30 juin.

Sources D'après des données de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) de l'ONU; du Conseil des grains du Canada; et du Conseil international du blé, *Statistiques mondiales du blé*, diverses années.

Le prix de vente du blé canadien au Japon fluctue selon le prix du blé aux États-Unis. On comprend alors l'impact qu'a pu avoir le *Farm Bill* de 1985, dans le cadre duquel les autorités américaines ont fixé les prix cibles intérieurs et les taux de prêt pour les denrées agricoles, notamment le blé et le maïs. Le prix cible est un prix garanti aux producteurs alors que le taux de prêt (qui se situe bien en deçà du prix cible) est le prix-plancher établi pour les ventes de céréales. Dans le cadre de cette loi, les taux de prêt ont été substantiellement réduits (d'environ 40 $ la tonne). Une telle baisse

Graphique 6-3

Part du marché japonais du blé détenue par les principaux exportateurs, campagnes 1959-1960 à 1985-1986



SOURCE Conseil international du blé, *Statistiques mondiales du blé*, années diverses.

du taux de prêt, décidée par un pays qui est le plus grand exportateur de blé au monde, permet à des acheteurs comme le Japon de s'approvisionner en céréales à meilleur compte auprès de tous ses fournisseurs. En effet, pour demeurer concurrentiel, le Canada doit lui aussi abaisser ses prix à l'exportation. Évidemment, le Japon est le grand gagnant de cette opération, et plus exactement la *Japanese Food Agency* qui peut maintenant acheter son blé sur les marchés mondiaux à prix réduit, puisque les producteurs et les consommateurs japonais, qui sont soumis à des prix intérieurs fixes, ne sont pas touchés directement. On notera également que, toujours pour la même raison, la chute des cours mondiaux n'a entraîné aucune augmentation du volume des importations japonaises. Pour chaque réduction de 1 $ par boisseau du taux de prêt, la *Japanese Food Agency* empoche environ 200 millions de dollars US; le Canada en perd environ 45 millions.

Le gouvernement japonais n'impose aucune limite quantitative à l'importation de maïs au Japon mais fixe des quotas sur les importations d'orge, qu'il considère comme une denrée destinée à la consommation humaine. Le maïs américain n'entre donc pas en concurrence directe avec l'orge canadienne sur ce marché d'exportation. Précisons que l'orge n'est qu'une céréale fourragère marginale au Japon. Pour les agriculteurs des Prairies, les implications sont évidentes : si la *Japanese Food Agency* considérait l'orge comme une céréale fourragère, les exportations d'orge canadienne vers le Japon augmenteraient vraisemblablement au détriment des ventes de maïs américain.

Le canola

Le Canada est le plus grand exportateur de canola au monde. Les importations japonaises de canola canadien sont passées de 101 300 tonnes en 1965 à 1,4 million de tonnes en 1986. Sur une période de cinq ans, de 1981-1982 à 1985-1986, les importations japonaises ont représenté 87,2 % des importations totales de canola dans le monde.

Tableau 6-2

Variétés de blé importées par le Japon, 1981-1985
En milliers de tonnes

	1981	1982	1983	1984	1985
Consommation humaine :					
États-Unis					
Western White (WW)	895	926	923	832	778
HRW (11,5)	422	429	394	408	416
HRW (13,0)	425	389	411	440	386
DNS	704	791	765	842	865
Durum	13	19	6	7	48
Sous-total	2 459	2 554	2 499	2 529	2 493
Canada					
ICW	1 348	1 242	1 306	1 285	1 163
Durum	43	47	73	68	36
Sous-total	1 391	1 289	1 379	1 353	1 199
Australie					
ASW	270	266	293	325	276
Total	4 120	4 109	4 171	4 207	3 968
Fourrage :					
États-Unis					
WW	227	140	195	176	131
HRW (Ord)	243	223	224	214	188
HRW (13,0)	208	218	218	213	199
Autres	60	37	---	---	---
Sous-total	738	618	637	603	518
Australie					
ASW	344	355	357	362	320
PH	278	273	308	255	279
GP	---	48	33	81	64
Sous-total	622	676	698	698	633
Total	1 360	1 294	1 335	1 301	1 181

Source Japanese Food Agency, données non publiées, novembre 1986.

En 1960, le Japon importait moins de 10 % de ses besoins en oléagineux du Canada alors que, en 1985, cette proportion s'élevait à plus de 20 %. Cette tendance est donc radicalement opposée à celle que l'on observe sur le marché du blé. La part du marché japonais des céréales secondaires détenue par le Canada a elle aussi sensiblement diminué : les importations japonaises de céréales secondaires sont passées de 866 000 tonnes en 1970 à 1 418 000 tonnes en 1980, soit une augmentation de 64 %, alors que les exportations du Canada vers ce marché se sont seulement accrues dans une proportion de 22 %.

Le canola est en concurrence directe avec le soya américain. Le Japon est en effet un grand acheteur de canola et de soya, qu'il importe le plus souvent sous forme brute. Après les négociations de Genève et de Tokyo, au début des années 70, le Japon a levé ses barrières tarifaires et ses quotas sur le canola et le soya. Ce qu'il est important de préciser, toutefois,

c'est qu'une taxe à l'importation d'environ 70 $ US la tonne a été maintenue sur l'huile de soya et l'huile de canola brute et raffinée. L'imposition de taxes à l'importation sur les denrées transformées a défavorisé l'industrie de transformation au Canada comme aux États-Unis et favorisé l'essor de ce secteur d'activité au Japon même. Carter et Johnson[1] ont estimé que la suppression complète des taxes à l'importation sur les huiles de soya et de canola augmenterait le revenu net des raffineurs canadiens de 6,3 % par année. L'imposition de barrières tarifaires par les Japonais a été à l'origine de problèmes financiers pour l'industrie de la transformation des oléagineux au Canada. Le graphique 6-4 montre bien l'ampleur de l'écart entre les marges de profit des entreprises japonaises et canadiennes dans ce secteur. Au Japon, ces marges se situent autour de 145 $ US la tonne, contre 20 $ US la tonne au Canada. Cet écart est dû en grande partie aux taxes à l'importation prélevées par le Japon sur les huiles comestibles. Leur retrait diminuerait la rentabilité de l'industrie de la trituration du colza au Japon et entraînerait une augmentation de la demande d'huile de canola canadienne.

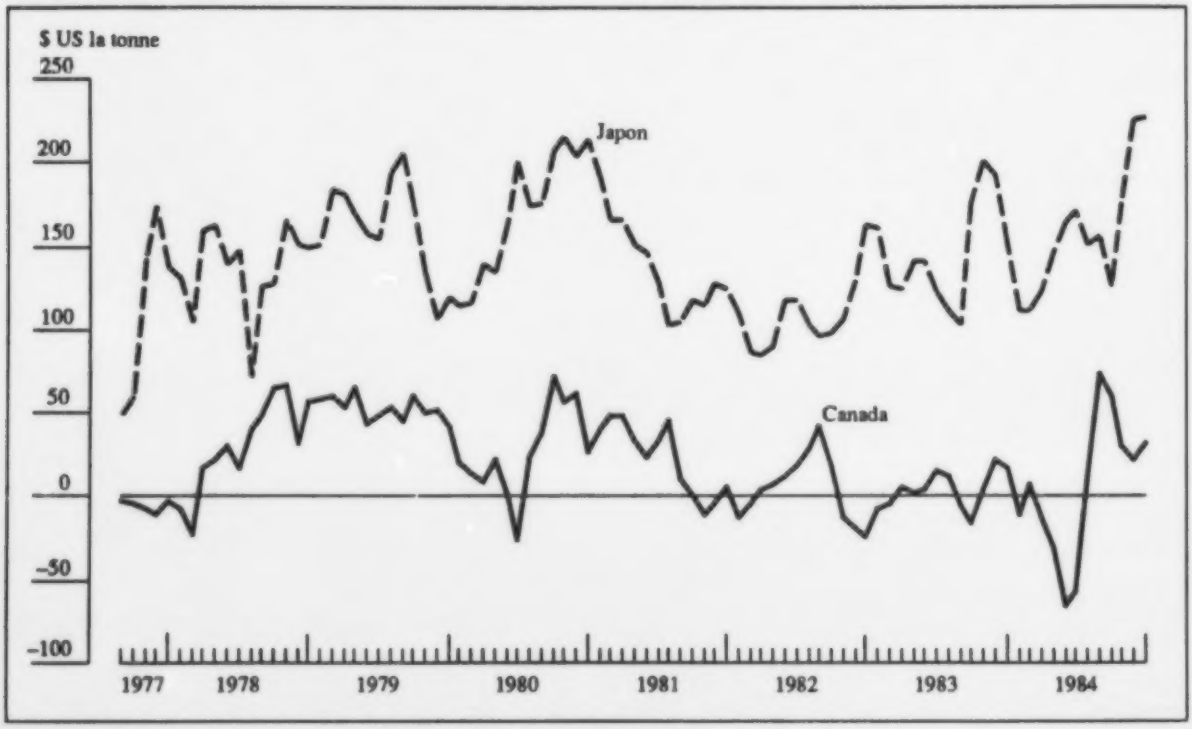
Le porc et le bœuf

Pour le Japon, le Canada est également un fournisseur important de porc et de dérivés du porc. Cependant, comme on peut le voir au tableau 6-3, les exportations de porc canadien vers le Japon ont pratiquement diminué de moitié entre 1981-1982 et 1984-1985. Pendant cette même période, les importations japonaises de porc ont augmenté.

La viande de porc importée du Canada est généralement de haute qualité (Chadee et Carter[2]). Le Japon applique par ailleurs un mécanisme de stabilisation qui vise à maintenir les prix à l'intérieur d'une fourchette prédéterminée. À cette fin, les autorités japonaises ont recours à toute une série de taxes à l'importation. Chadee et Carter ont tenté d'évaluer l'incidence de ces barrières tarifaires sur les producteurs canadiens en utilisant un modèle spatial de détermination des prix qui incorpore des estimations économétriques des équations de l'offre et de la demande de viande de porc (données trimestrielles recueillies entre 1970 et 1984). Leurs calculs indiquent que si le tarif de 5,5 % sur l'importation de

Graphique 6-4

Marges bénéficiaires des concasseurs de colza au Canada et au Japon, 1977-1984



SOURCE Ambassade américaine, Agricultural Affairs Office, Tokyo; et Statistique Canada, données non publiées.

Tableau 6-3

Ventes de porc canadien et américain au Japon, 1978-1985

En milliers de tonnes

	Exportations du Canada	Exportations des États-Unis	Importations du Japon
1978	32,0	21,4	103,3
1979	32,0	32,1	131,7
1980	32,0	27,7	108,2
1981	42,0	40,3	183,6
1982	44,0	30,2	141,1
1983	42,0	34,2	166,3
1984	29,0	18,9	195,6
1985	22,0	9,2	190,2

SOURCE Agriculture Canada, *Les échanges agricoles du Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, 1984 et 1987; Département de l'agriculture des États-Unis, Service de la recherche économique, *Foreign Agricultural Trade of the United States*, USDA, Washington, D.C., diverses années; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Trade Yearbook*, Rome, FAO, diverses années.

porc canadien était aboli, les prix japonais diminueraient de 9,5 %, les prix canadiens augmenteraient de 4 % et le volume des ventes enregistrerait une hausse d'environ 8 %.

On peut voir au tableau 6-4 les différentes sources d'importation de bœuf sur le marché japonais. Il ressort de ces données que les importations du Japon ont augmenté d'environ 50 % entre 1979 et 1986. En 1979, les États-Unis détenaient 31 % du marché d'importation japonais; en 1986, leur part était de 51 %. Notons que les États-Unis et l'Australie occupaient conjointement 93 % du marché en 1986. Le Canada, quant à lui, joue un rôle négligeable. En fait, on peut se demander si le Canada est en mesure de livrer concurrence sur ce marché ou si le problème est d'ordre politique (au niveau de l'attribution des contingents). Ainsi, une étude récente de l'*Australian Bureau of Agricultural Economics* laisse entrevoir la possibilité que des facteurs autres qu'économiques auraient contribué à la récente diminution de la part de marché détenue par l'Australie.

Au Japon, le commerce du bœuf est étroitement réglementé, notamment par l'application de contingents. La

Tableau 6-4

Parts de l'Australie et des États-Unis dans les importations japonaises de bœuf et d'abats[1], 1979 et 1986

	Importations de bœuf		Importations d'abats		Total	
	Poids expédié	Valeur	Poids expédié	Valeur	Poids expédié	Valeur
	En milliers de tonnes	En milliards de yen	En milliers de tonnes	En milliards de yen	En milliers de tonnes	En milliards de yen
1979						
Australie	100,4 (77)	63,6 (72)	10,7 (22)	6,4 (17)	111,1 (62)	70,0 (56)
États-Unis	23,5 (18)	20,9 (24)	31,3 (65)	26,1 (72)	54,9 (31)	47,0 (38)
Autres	5,7 (5)	4,3 (5)	6,4 (13)	3,9 (11)	12,1 (7)	8,2 (7)
Total	129,7	88,8	48,5	36,4	178,1	125,2
1986						
Australie	105,2 (59)	47,4 (51)	7,2 (8)	3,9 (6)	112,3 (42)	51,2 (32)
États-Unis	63,4 (35)	40,3 (43)	74,3 (84)	57,2 (88)	137,7 (51)	97,5 (61)
Autres	10,5 (6)	5,7 (6)	7,2 (8)	4,1 (6)	17,7 (7)	9,8 (6)
Total	179,1	93,4	88,7	65,2	267,8	158,6

NOTE Les valeurs entre parenthèses représentent la part de marché détenue par ce pays.

1 Partie inutilisée des animaux abattus pour leur viande.

SOURCE Australian Bureau of Agricultural Economics, « Japanese beef policies: Implications for trade, prices and market share », document n° 102, 1988, p. 6.

Livestock Industry Promotion Corporation (LIPC) est le principal organisme de réglementation. La part des importations de bœuf administrée par la LIPC peut provenir de tout pays qui satisfait aux exigences japonaises. Il n'existe aucune réglementation précise relativement aux contingents, ce qui expliquerait la faible part du marché japonais qu'occupe le bœuf d'exportation canadien.

La LIPC exerce un contrôle pratiquement total sur les importations de bœuf et a toujours protégé les producteurs japonais des importations de bœuf de haute qualité en limitant ses appels d'offres aux viandes de catégorie inférieure. Les importations de bœuf américain de « haute qualité » sont limitées aux petits hôtels et aux quotas privés. Notons que les importations de bœuf ont toutefois augmenté, de même que la part du marché japonais détenue par les États-Unis, alors que la part détenue par l'Australie a quelque peu diminué. Il faut préciser ici que l'Australie exporte principalement du bœuf engraissé aux fourrages et les États-Unis, du bœuf engraissé aux grains.

Le tableau 6-5 fait voir une liste des prix de gros pratiqués sur certains marchés bovins à travers le monde. On constate que les prix japonais sont largement supérieurs à ceux des autres grandes régions productrices et que les rapports entre les prix pratiqués par les différents pays sont demeurés relativement stables depuis 1981. En 1983, les prix américains représentaient seulement 43 % des prix japonais. Le Japon réglemente ses importations de bœuf en imposant un quota général et quatre quotas spéciaux. Ces quotas ne sont pas alloués à des pays précis; chacun doit soutenir la concurrence pour conserver sa part de marché. La majeure partie des importations relève du quota général (80 %); le reste des importations est régi par les quotas spéciaux (voir le tableau 6-6). Le quota général est administré en grande partie par la LIPC.

La libéralisation des échanges

Dans le secteur agricole, le Japon est l'un des pays qui applique le plus de mesures protectionnistes, en termes d'équivalence des subventions à la production (voir le tableau 4-1). Par ailleurs, les importations japonaises n'ont cessé d'augmenter et ce, en dépit d'un renforcement du protectionnisme agricole. En 1955, le niveau général de protection (en équivalence tarifaire) s'établissait à 18 %; en 1980-1982, il avait augmenté à environ 150 % au niveau de la production et à environ 100 % au niveau de la consommation. En 1955, le taux de protection s'élevait à 24 % pour le riz, 31 % pour le blé, 39 % pour le bœuf et 4 % pour le lait. En 1980-1982, les taux de protection accordés aux producteurs atteignaient 230 % pour le riz, 280 % pour le blé, 300 % dans le cas du bœuf et 200 % pour les produits laitiers (Sanderson, p. 14[3]).

Certains auteurs ont estimé les avantages potentiels d'une libéralisation des échanges avec le Japon dans le secteur agricole. L'étude effectuée par Tyers et Anderson pour le compte de la Banque mondiale[4] laisse entrevoir, dans l'hypothèse d'une libéralisation intégrale des échanges, une augmentation sensible des importations japonaises dans différents secteurs : 6,3 millions de tonnes pour le riz, 3 millions de tonnes pour la viande de ruminants, 14,3 millions de tonnes pour les produits laitiers et 470 000 tonnes pour le sucre. Le coût total des importations japonaises, si l'on se fonde sur les prix mondiaux de 1986, passerait de 20 milliards à 32 milliards de dollars. Le bœuf compterait pour une large part dans cette augmentation. Il y aurait, en outre, augmentation des cours mondiaux (entre autres, les prix du riz et du bœuf augmenteraient de 4 % et ceux des produits laitiers, de 3 %).

Tableau 6-5

Comparaison des prix de gros des carcasses de bœuf, certains pays, 1978-1983

En yen par kilogramme

	États-Unis	Australie	CEE	Japon
1978	376 (32,5)	177 (15,3)	563 (48,6)	1 158 (100)
1979	494 (37,2)	367 (27,7)	774 (58,3)	1 327 (100)
1980	529 (43,9)	397 (33,0)	846 (70,4)	1 202 (100)
1981	488 (42,8)	331 (29,1)	715 (62,8)	1 139 (100)
1982	559 (46,5)	298 (24,8)	783 (65,1)	1 202 (100)
1983	514 (43,4)	345 (27,2)	733 (62,0)	1 183 (100)

NOTE Les chiffres entre parenthèses indiquent le prix relatif en supposant que le prix japonais est égal à 100.
SOURCE Ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêcheries, Tokyo.

Tableau 6-6

Quotas sur les importations de bœuf au Japon, 1975-1986
En tonnes

	Quotas généraux			Quotas spéciaux					
	LIPC	Privé	Sous-total	Hôtels et autres	Okinawa	Collations scolaires	Bouilli et mis en conserve	Sous-total	Total
1975	69 900	5 100	75 000	1 000	5 500	1 000	2 500	10 000	85 000
1976	71 000	9 000	80 000	1 000	5 500	3 000	7 000	16 500	96 500
1977	73 000	7 000	80 000	2 000	5 200	2 200	3 100	12 500	92 500
1978	86 500	8 500	95 000	3 000	5 600	3 000	5 400	17 000	112 000
1979	105 600	10 900	116 500	3 000	5 800	2 500	6 700	18 000	134 500
1980	106 800	12 200	119 000	3 000	5 850	2 250	4 700	15 800	134 800
1981	99 900	11 100	110 000	3 000	5 850	2 250	4 700	15 800	126 800
1982	107 280	11 920	119 200	3 000	5 850	2 250	4 700	15 800	135 000
1983	112 680	12 520	125 200	3 000	5 850	2 250	4 700	15 800	141 000
1984	119 880	13 320	133 200	4 000	5 850	2 250	4 700	16 800	150 000
1985	127 260	14 140	141 400	4 800	5 850	2 250	4 700	17 600	159 000
1986	134 460	14 940	149 400	5 800	6 050	2 250	4 500	18 600	168 000

SOURCE Australian Bureau of Agricultural Economics, « Japanese beef policies: Implications for trade, prices and market share », document n° 102, 1988, p. 8.

Comme nous l'avons déjà mentionné, Carter et Johnson ont évalué l'incidence d'une éventuelle suppression des taxes à l'importation prélevées sur l'huile de canola canadienne. Il convient de souligner ici que les exportations agricoles du Canada et des États-Unis ont la plus faible valeur ajoutée de toutes celles des pays à revenus élevés. Le système tarifaire japonais, tel qu'il est appliqué à des produits comme l'huile de canola, contribue à perpétuer cette situation pour le moins frustrante pour le Canada.

Toutes proportions gardées, le Canada a beaucoup plus à gagner que les États-Unis d'une éventuelle libéralisation des échanges avec le Japon. En fait, la formule actuelle profite aux États-Unis : la façon dont les contingents d'importation de bœuf sont octroyés, la préférence donnée au maïs fourrager au détriment de l'orge et le système d'importation du blé appliqué par la JFA. Nul doute qu'une éventuelle libéralisation du commerce permettrait au Canada de s'assurer une plus grande part du marché de ces trois produits.

7 Conclusions et choix possibles

Dans ce chapitre, nous résumons les points saillants de notre étude et nous tentons d'esquisser, à partir de ces éléments, ce que pourraient être l'évolution future du marché des céréales et l'avenir de l'économie agricole des Prairies.

Conclusions

Les tendances mondiales du marché

- Jusque dans les années 50, les agriculteurs des Prairies exportaient leurs céréales principalement vers la Grande-Bretagne et d'autres pays européens. La structure de la production céréalière canadienne était bien adaptée au marché européen, mais celui-ci diminuait en importance.

- L'Europe de l'Ouest a progressivement éliminé ses importations et elle est aujourd'hui l'un des plus grands exportateurs nets de céréales et l'un des principaux concurrents du Canada.

- Durant les années 70, le marché mondial du blé et des céréales secondaires a enregistré un taux de croissance annuel de plus de 7 %. Cette croissance rapide s'est interrompue au début des années 80 principalement en raison de la récession économique qui a sévi à l'échelle mondiale.

- Dans les années 70, la demande de céréales s'est accrue sur les marchés d'importation; cette augmentation est surtout imputable aux pays en développement et aux pays à économie centralisée, qui préfèrent les blés de qualité moyenne ou inférieure.

- Le Canada a réorienté progressivement ses exportations vers les pays à économie centralisée, lesquels absorbent aujourd'hui environ 50 % des exportations canadiennes.

- Le partage du marché entre les grands producteurs a évolué avec le temps. Dans l'ensemble, la part du Canada sur le marché mondial du blé est demeurée plutôt stable, oscillant entre 15 et 25 %. La part détenue par les États-Unis a connu des variations plus importantes (entre 25 et 45 %).

- La production mondiale de céréales a augmenté régulièrement pendant les années 70 et au début des années 80. Les gains les plus importants ont été enregistrés aux États-Unis, au sein de la Communauté économique européenne, en Inde et en Chine. La production canadienne est demeurée relativement stable pendant les années 70 et n'a pas augmenté de façon sensible jusqu'au début des années 80.

- Au cours des années 60 et 70, le rapport entre les réserves de blé et la production a été plus élevé, en moyenne, au Canada qu'aux États-Unis. Depuis quelques années, on observe la situation inverse.

- Les cours internationaux des céréales ont toujours été instables. Par exemple, le boom de la fin des années 20 a été immédiatement suivi par la crise des années 30. Les années 70 ont été prospères mais, en 1987, le prix réel du blé a chuté à son plus bas niveau historique. Dans l'avenir, on peut sans doute s'attendre au même genre de variations extrêmes.

Les marchés céréaliers et l'interdépendance des politiques nationales

- Le gouvernement canadien est toujours fortement intervenu dans l'économie agricole des Prairies.

- La production céréalière des Prairies a toujours été axée sur les exportations, la plus grande partie de la production étant écoulée sur les marchés extérieurs. Cette situation a été renforcée par les tarifs de transport ferroviaire du Pas du Nid-de-Corbeau et la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* de 1983.

- Durant la majeure partie des années 80, le Canada a réussi à vendre la plus grande part de sa production et ce, même si elle ne cessait d'augmenter; les prix canadiens ne sont jamais tombés en dessous du taux de prêt américain, sauf pour une courte période en 1985.

- En 1985, le gouvernement des États-Unis a adopté la loi sur la sécurité des approvisionnements alimentaires (*U.S. Food Security Act*); les taux de prêt ont été réduits et un programme de subventions à l'exportation a été mis en place. La diminution du taux de prêt a entraîné une baisse des cours internationaux du blé, d'où un transfert de revenu des exportateurs vers les importateurs. Le programme américain

de subventions aux exportations a accentué encore la baisse des prix et intensifié les transferts de revenu.

• Le Canada et la Communauté économique européenne ont réagi à la loi américaine de 1985 en augmentant l'aide qu'ils accordaient aux agriculteurs. Plutôt que d'emboîter le pas, l'Australie a misé sur les possibilités de reconversion qui s'offraient à ses producteurs de blé. Le Canada ne peut faire appel à ce genre de solutions de rechange; face à ses concurrents, ses choix sont plus limités et sa marge de manœuvre est plus restreinte.

• Les politiques intérieures pratiquées par les autres pays continueront d'avoir une influence déterminante sur l'avenir de l'économie agricole des Prairies.

L'interventionnisme dans le secteur agricole à travers le monde

• Le protectionnisme n'a cessé de s'intensifier dans le secteur agricole et ce, à l'échelle mondiale. L'économie céréalière des Prairies aurait beaucoup à gagner d'une libéralisation des échanges. Et on peut se permettre un certain optimisme étant donné que la libéralisation du commerce agricole figure parmi les questions prioritaires à l'ordre du jour des négociations multilatérales du GATT, dans le cadre de l'*Uruguay Round*.

• Dans les pays riches, les sommes versées aux agriculteurs céréaliers pour leurs produits sont plus élevées que les prix mondiaux, incitant ceux-ci à augmenter leur production au-delà de la capacité d'absorption du marché. Dans les pays pauvres, des prix inférieurs sont accordés aux agriculteurs, ce qui a pour effet de réduire la production et d'augmenter la consommation.

• L'abolition des programmes de subventions et des mesures protectionnistes bénéficierait aux consommateurs et aux contribuables des pays industrialisés, et aux producteurs des pays pauvres.

• Dans les grands pays industrialisés, ce sont les agriculteurs du Japon et de la Communauté économique européenne qui bénéficient du plus fort degré de protection.

• Les produits laitiers, le riz et le sucre sont davantage protégés que le blé.

Les perspectives d'avenir, avec et sans libéralisation des échanges

• C'est la demande, beaucoup plus que l'offre, qui déterminera l'évolution future des courants commerciaux; toutefois, les politiques agricoles nationales seront le facteur prédominant.

• Dans l'avenir immédiat, le taux de croissance du commerce mondial des céréales sera probablement inférieur à celui des années 70 mais supérieur à celui du début des années 80.

• L'évolution de la demande sur les marchés chinois et soviétique demeure une énigme pour l'avenir de l'économie agricole des Prairies. L'Union soviétique a toujours constitué un marché instable et on s'attend à une réforme imminente des politiques agricoles dans ce pays. La Chine est le plus grand producteur de céréales au monde, mais ce pays a aussi été l'un des principaux acheteurs de céréales canadiennes. On ne peut encore savoir si la Chine réussira ou non à atteindre l'autosuffisance céréalière.

• Le marché demeurera sans aucun doute très instable dans l'avenir mais, s'il n'y a pas libéralisation des échanges, on s'attend à une baisse des prix réels des céréales.

• S'il y a libéralisation des échanges, le volume mondial du commerce du blé n'augmentera peut-être pas de façon très sensible, mais on assistera vraisemblablement à un nouveau découpage des marchés.

• Les producteurs céréaliers de nombre de pays industrialisés perdraient sans doute dans le cadre d'une libéralisation totale du commerce, alors que la plupart des consommateurs et contribuables en tireraient des avantages. À l'échelle mondiale, les gains éventuels d'une libéralisation des échanges pour l'ensemble des denrées agricoles pourraient se chiffrer à 100 milliards de dollars par an.

• Tant les pays riches que les pays pauvres tireraient des bénéfices nets d'une libéralisation commerciale, même si l'on admet que certains pays importateurs nets au sein de chacun de ces groupes seraient vraisemblablement perdants.

Le commerce agricole entre le Canada et le Japon

• Le Japon demeure un marché très important pour les céréales canadiennes; toutefois, les barrières commerciales imposées par ce pays limitent considérablement le volume des transactions.

• Les consommateurs japonais paient plusieurs fois le prix mondial pour la plupart des denrées alimentaires qu'ils consomment.

• Le gouvernement japonais importe du blé, de l'orge et du bœuf au prix mondial et les revend à un prix beaucoup

plus élevé aux consommateurs japonais. En 1987, le gouvernement japonais a réalisé un profit d'environ 1,6 milliard de dollars sur ses seules importations de blé.

- Les surplus réalisés sur les importations de denrées alimentaires servent en partie à financer les programmes de subventions agricoles au Japon.

- Une éventuelle libéralisation des échanges avec le Japon profiterait beaucoup plus au Canada qu'aux États-Unis.

Les perspectives d'avenir et les grandes questions à résoudre

L'avenir de l'économie agricole des Prairies dépend en grande partie de l'orientation que prendra la politique agricole canadienne face à l'évolution du marché international. Nous allons maintenant examiner les différentes options qui s'offrent au gouvernement canadien et aborder brièvement les grandes questions politiques qu'il lui faudra résoudre.

Facteurs de distorsion et perspectives de libéralisation

L'approche multilatérale dans le cadre du GATT

Nous avons vu très clairement dans ce rapport que les interventions gouvernementales représentent un important facteur de distorsion sur le marché international des céréales. Des programmes gouvernementaux sont appliqués un peu partout dans le monde, en particulier dans les pays industrialisés; ces programmes ont pour but de soutenir les revenus agricoles et de protéger les exploitants face à la concurrence internationale. Au 1er janvier 1988, l'intervention gouvernementale dans le secteur céréalier au Canada était substantielle, notamment avec l'entente du Pas du Nid-de-Corbeau, les programmes adoptés en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* et le Programme spécial canadien pour les grains. Il sera donc nécessaire de tenir compte du contexte actuel dans l'élaboration des politiques futures.

On constate à l'analyse que l'élimination totale des barrières commerciales serait une mesure très avantageuse. Mais en l'absence de tout autre changement important sur le marché d'exportation des céréales, il est beaucoup moins évident qu'une libéralisation partielle ferait augmenter les prix suffisamment pour contrebalancer les avantages que retirent actuellement les agriculteurs des différents programmes de soutien, notamment le Programme spécial canadien pour les grains. Dans la mesure où les programmes gouvernementaux actuels sont étroitement liés aux prix du marché, une libéralisation des échanges pourrait être plus avantageuse pour les contribuables canadiens que pour les producteurs de céréales.

À défaut d'une libéralisation, les agriculteurs des Prairies continueront d'être confrontés aux nombreux impondérables des marchés d'exportation. Étant donné que plus de 75 % de la production céréalière des Prairies est écoulée sur ces marchés, il est relativement plus coûteux pour le Canada de s'engager dans une guerre des prix qui profite surtout aux importateurs. Par conséquent, une réduction des subventions à l'exportation, des facteurs de distorsion au niveau de la production et des mesures de soutien des prix est d'importance vitale pour un pays comme le Canada.

Les résultats de nombreuses études montrent que le Canada pourrait livrer une concurrence effective si le marché mondial des céréales était uniquement régi par le principe des avantages comparatifs[1]. De fait, les coûts de production des agriculteurs canadiens sont au moins aussi faibles que ceux de bien d'autres pays exportateurs. Comme peu de solutions de rechange s'offrent aux agriculteurs des Prairies, les coûts économiques de production sont relativement faibles. Dans un contexte commercial plus libre, la production céréalière canadienne pourrait augmenter dans des proportions notables, à condition toutefois que le Canada adopte les mesures requises. Par exemple, l'augmentation de la demande serait vraisemblablement plus marquée pour les variétés de qualité moyenne à haut rendement; aussi faudra-t-il donner aux céréaliculteurs la latitude nécessaire pour ajouter ces variétés à leur production. La culture des variétés de blé à haut rendement est relativement récente au Canada, et des progrès importants pourraient être réalisés dans ce secteur[2]. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y aura plus ou presque plus de débouchés pour les blés de haute qualité. Ces marchés subsisteront, notamment le marché japonais. Le Canada devra aussi poursuivre ses efforts pour pénétrer d'autres marchés, notamment dans le secteur de denrées spécialisées comme les lentilles et les pois. Les marchés de l'orge de qualité brassicole, du blé durum et du canola demeureront importants. En fait, la demande pour les céréales canadiennes est appelée à se diversifier dans l'avenir; le Canada devra donc viser la polyvalence et non plus limiter l'économie céréalière des Prairies à la production de variétés à haute teneur en protéines comme par le passé.

À court terme, vu le nombre et l'ampleur des barrières commerciales qui existent actuellement dans le monde, on ne peut qu'afficher un optimisme prudent face à une éventuelle libéralisation multilatérale des échanges. Mais nous

n'en devons pas moins poursuivre nos efforts dans ce sens, même si certains experts qui ont étudié l'évolution des politiques agricoles et des marchés céréaliers sur une période de plusieurs années sont quelque peu pessimistes à cet égard. Le texte qui suit est extrait d'un article du professeur D. Gale Johnson sur le commerce du blé au XXIe siècle et porte plus précisément sur la possibilité d'une libéralisation des échanges[3] :

> Il faut, me semble-t-il, envisager trois grandes possibilités lorsqu'on veut tenter de décrire le commerce céréalier au début du siècle prochain. Première éventualité, la plus probable : les principaux pays actifs sur le marché continueront d'appliquer leurs politiques et programmes actuels. Les deux autres possibilités sont les suivantes : signature d'accords internationaux influant fortement sur le niveau et la variabilité des prix, ainsi que sur la répartition mondiale de la production céréalière; ou encore, libéralisation appréciable du commerce international des céréales entraînant non seulement une réduction des barrières commerciales mais aussi un changement dans la nature même des mesures de protection employées. L'une et l'autre de ces possibilités me semblent plus improbables que l'adoption de modifications relativement mineures aux programmes et politiques présentement en place (p. 26).
>
> Je suis convaincu que la plupart des politiques actuelles ne peuvent se justifier par les arguments qu'on avance à leur appui, mais cela ne veut pas dire que ces politiques feront l'objet d'importants changements dans les années à venir. Elles servent les intérêts de certains groupes bien précis dans les divers pays. Ces politiques et programmes n'ont pas été créés et maintenus par hasard : derrière eux, on retrouve des groupes puissants et influents qui seraient désavantagés si on tentait de les modifier. Si on y réfléchit moindrement, on se rend compte que ces groupes ne comprennent pas que des agriculteurs. En fait, certains éléments des politiques agricoles nationales, comme les subventions à l'exportation de farine accordées par la Communauté économique européenne et les États-Unis, profitent aux entreprises de transformation et non aux agriculteurs (pp. 26 et 27).

Approches bilatérales : les contrats à long terme et les accords de libre-échange

En réaction à l'instabilité et à la structure changeante du marché, le Canada s'est engagé dans un nombre croissant de contrats à long terme en même temps qu'il exportait une part accrue de son blé vers les pays à économie centralisée. Nous n'avons pas l'intention d'évaluer ici l'efficacité de cette stratégie dans le passé ou l'opportunité de la poursuivre dans l'avenir. Trois points importants méritent toutefois d'être soulignés : 1) pendant les années 80, les exportations du Canada ont augmenté afin d'absorber l'accroissement de la production sans pour autant avoir à augmenter les réserves (en fait, les réserves canadiennes ont même diminué durant ces années); 2) au cours de la même période, la Commission canadienne du blé n'a jamais fixé ses prix en dessous du taux de prêt américain; et 3) en devenant plus dépendante des pays à économie centralisée, la Commission canadienne du blé est entrée en concurrence avec le Programme de subventions aux exportations des États-Unis, qui a été étendu aux exportations à destination des pays de l'Est. On constate donc que les contrats à long terme ne constituent pas nécessairement un moyen de prévenir la concurrence au niveau des prix.

Il est certain qu'à long terme, une réduction des barrières commerciales dans le cadre du GATT bénéficiera au Canada. Dans l'intervalle, l'accord de libre-échange canado-américain permettra une libéralisation des échanges entre les deux pays et pourrait comporter des avantages pour l'économie agricole des Prairies; mais l'accord bilatéral ne touche pas aux subventions à l'exportation versées par les États-Unis sur les marchés où les deux pays entrent en concurrence. Aussi, les avantages que tireront les agriculteurs des Prairies de cette libéralisation des échanges pourraient-ils être inférieurs aux pertes qu'ils ont subies après la chute du taux de prêt américain en 1986 et la mise en application du programme américain de subventions aux exportations. L'heure doit donc être à la coopération, non seulement pour les échanges entre le Canada et les États-Unis mais aussi pour le commerce sur les marchés étrangers. À ce stade, il est encore difficile de dire si l'accord de libre-échange favorisera la libéralisation d'une gamme plus étendue de marchés agricoles dans le cadre des négociations du GATT.

Compte tenu de l'importance des barrières commerciales qui existent au Japon, il serait souhaitable que le Canada en vienne à un accord avec ce pays. Les taxes à l'importation actuellement prélevées par le Japon entravent l'exportation d'huile de canola; des possibilités s'offrent également pour un accroissement des exportations de bœuf, d'orge et de blé. Cependant, il faut reconnaître que les accords bilatéraux sont difficiles et coûteux à négocier et que, en aucun cas, ils ne peuvent remplacer le GATT.

Stratégies en l'absence d'une libéralisation des échanges

Si l'on n'assiste à aucun progrès important vers la libéralisation, dans le cadre du GATT ou sur le plan bilatéral, le Canada sera confronté à des choix difficiles en ce qui a trait à la production céréalière, l'établissement des prix et les exportations. À moins que la croissance démographique, l'augmentation des revenus, une demande accrue de viande et(ou) un ralentissement de la production à l'étranger

n'entraînent une augmentation sensible de la demande de céréales, la situation actuelle, marquée par une offre excédentaire, la faiblesse des prix et de fortes subventions gouvernementales à l'exportation, risque de se perpétuer. Dans ce contexte, les États-Unis pourraient très bien maintenir leur programme de subventions aux exportations pour conserver leur part du marché face aux subventions à l'exportation accordées par la CEE. Cette guerre des prix entraînerait un transfert de revenus des États-Unis, du Canada, de l'Australie et d'autres pays producteurs vers les pays importateurs, notamment l'Union soviétique et la Chine. En bout de ligne, les vrais perdants seraient les contribuables des pays exportateurs.

Nous avons fait valoir dans ce rapport que l'élasticité-prix de la demande pour le blé américain était très faible. Bien sûr, la réaction du marché aux variations de prix peut changer selon l'état des réserves et en fonction de plusieurs autres facteurs. Pour l'instant, le gouvernement américain recourt largement à son programme de subventions aux exportations et ce, même si l'Australie et le Canada n'ont que des quantités limitées de blé provenant des récoltes antérieures à vendre. Cette situation montre bien le peu de souplesse, voire la rigidité, du programme américain.

Ce programme a permis aux États-Unis de réduire leurs réserves mais cela n'implique pas pour autant que les prix seront plus élevés. Le gouvernement américain a récemment annoncé que la proportion de terres mises hors culture en 1988 serait réduite de 27,5 à 10 %. Cette réduction se traduira par une augmentation de l'offre de blé américain en 1988-1989. Même si cette politique a obtenu l'appui de l'industrie agro-alimentaire (voir, par exemple, le *Cargill Bulletin* d'avril 1988), elle ne tient pas compte de la non-élasticité de la demande sur les marchés d'exportation et ne profitera pas nécessairement aux agriculteurs américains.

Il faut se rappeler que le contexte des années 80 a des similitudes avec celui des années 30, de la fin des années 50, de la fin des années 60 et du début des années 70. Chacune de ces périodes a été précédée d'une phase caractérisée par des prix élevés qui laissait présager une ère de prospérité soutenue. Ce fut aussi le cas pour les années 70 et le début des années 80; ces attentes ont eu une influence sur le *Farm Bill* de 1981, alors que l'on a relevé le taux de prêt et les prix cibles, partant de la conviction que les prix allaient poursuivre leur ascension et qu'en définitive, Malthus avait raison.

Mais voilà, le boom des années 70 n'a pas duré. Avec le ralentissement de la croissance au début des années 80, les prix se sont effondrés. Il y a une leçon à tirer de ces événements : les décideurs doivent reconnaître que, sur le marché céréalier, la demande n'est pas élastique, c'est-à-dire qu'elle réagit relativement peu aux changements de prix. C'est pourquoi une offre excédentaire peut causer des chutes de prix impressionnantes. Sans compter que la multiplicité des programmes agricoles appliqués par la plupart des pays rendent le marché encore plus instable. Devant une demande inélastique et des réserves excédentaires, comme ce fut le cas en 1987, les solutions qui s'offrent aux autorités sont plutôt limitées.

Lorsqu'une situation semblable s'est présentée dans les années 30, les grands pays exportateurs ont tenté de mettre en œuvre une stratégie commune de réduction de l'offre. Après la Deuxième Guerre mondiale, certains pays ont tenté de réduire unilatéralement leur production, notamment le Canada en 1970 avec le programme LIFT et les États-Unis de façon sporadique, leur initiative la plus coûteuse en ce sens ayant été le PIK en 1983. Le principal problème que pose une réduction unilatérale de l'offre est que les exportateurs qui ne diminuent pas leur production tirent profit de la hausse de prix qui s'ensuit; c'est ce qu'on appelle le problème des « resquilleurs ». La guerre des prix et des subventions qui se déroule actuellement sur un marché inélastique entraîne des pertes de revenu importantes même si elle contribue à réduire les coûts d'entreposage. En fait, à ce jeu, les grands perdants sont les contribuables[4].

La coopération sous une nouvelle forme pourrait s'avérer une solution intéressante, surtout si les négociations du GATT échouent. Ce type de stratégie a été étudié ailleurs plus en détail[5]. Une telle approche exige que tous les intéressés conjuguent leurs efforts pour relever les prix au lieu de les faire baisser, comme cela a été le cas avec le *Farm Bill* de 1985 et le programme des subventions aux exportations des États-Unis. Ainsi, une hausse du taux de prêt dans le cadre du *Farm Bill* de 1985 et le recours à des subventions variables à l'exportation auraient permis à des pays comme les États-Unis, le Canada et l'Australie de demander des prix plus élevés sur certains marchés, notamment le marché japonais, et d'abaisser leurs prix sur des marchés où l'élasticité-prix est plus élevée.

Une telle stratégie pourrait également comporter une gestion commune des réserves et une diminution concertée de l'offre. Un tel degré de coopération entre exportateurs irait cependant à l'encontre du principe de non-discrimination du GATT et aurait toutes les apparences d'un cartel[6]. Le Canada s'est fait l'avocat d'un nouveau mode de coopération entre pays exportateurs; aussi doit-il être prêt à préconiser cette coopération tant dans les périodes fastes que dans les périodes difficiles. Par conséquent, une politique optimale de gestion de l'offre et des réserves devra comporter un élément de discipline à toutes les étapes du cycle économique.

Appendices

A L'agriculture canadienne dans le contexte du *U.S. Farm Bill* de 1985

Le graphique A-1 présente un modèle théorique du programme agricole adopté en 1985 par les États-Unis[1]. Pour recevoir les paiements de transfert du gouvernement, les producteurs de blé doivent mettre hors culture une partie de leurs terres. En 1985, plus de 90 % des terres à blé étaient en culture. Comme il n'y a aucune disposition visant à limiter la production des participants au programme, les agriculteurs utilisent davantage d'intrants sur les parcelles qu'ils peuvent encore cultiver. Ceci a pour effet de déplacer la courbe de l'offre de blé américain de S à S' dans le graphique A-1. La demande totale D^t est constituée de la demande intérieure D^d et de la demande internationale qui correspond à la différence entre D^t et D^d. Deux prix sont fixés par le gouvernement : le prix cible P^T garanti aux agriculteurs et le taux de prêt P^L qui représente un prix-plancher soutenu par des achats gouvernementaux. Les agriculteurs réagissent à P^T en produisant la quantité Q^T.

La consommation n'est cependant pas aussi élevée que l'offre considérant qu'à P^L, seule une quantité Q^L est écoulée sur les marchés intérieur et étrangers. Le gouvernement entrepose la production excédentaire ($Q^T - Q^L$). Une quantité Q^d est consommée dans le pays; le reste ($Q^L - Q^d$) est exporté. En l'absence de programmes gouvernementaux, les prix et quantités d'équilibre s'établiraient respectivement à P^F et Q^F.

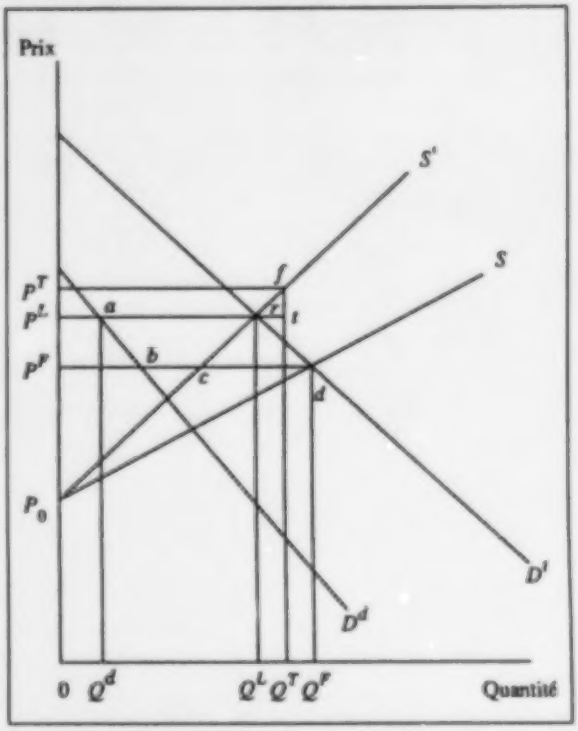
Les producteurs sont avantagés dans la mesure où ils reçoivent des prix plus élevés que ceux qu'ils pourraient normalement obtenir sur le marché. Le prix se situe au moins au plancher garanti P^T, soit par le jeu normal de l'offre et de la demande, soit par une combinaison de paiements d'appoint et d'achats gouvernementaux à P^L. Les participants doivent cependant absorber les coûts supplémentaires liés à l'exploitation plus intensive, mais moins efficiente, des terres qu'ils cultivent. Le changement dans le « surplus des producteurs » correspond ainsi à la surface $P^F cf P^T$ moins la surface $P_0 ca$.

Cette politique peut être avantageuse ou défavorable pour les consommateurs, selon que le taux de prêt est fixé au-dessus ou en deçà du prix du marché libre P^F. La perte de « surplus du consommateur » est égale à la surface $P^F bd P^L$.

Quant aux coûts absorbés par le gouvernement, ils correspondent à la somme des paiements d'appoint versés aux agriculteurs, c'est-à-dire à la surface $(P^T - P^L)Q^T$, à laquelle s'ajoutent les coûts d'entreposage. Les coûts associés au rachat du blé supplémentaire au prix P^L et à son entreposage dépendront des conditions futures du marché. Considérant la situation très fortement excédentaire du marché, nous avons fait l'hypothèse que la valeur des réserves gouvernementales est à peu près nulle. Les coûts d'entreposage assumés par le gouvernement égalent donc $P^L(Q^T - Q^L)$. Le coût net du programme pour l'économie américaine est obtenu en additionnant les coûts d'entreposage à la surface rtf et à la surface $P_0 ca$, puis en soustrayant la surface $bcrd$.

Graphique A-1

Coût net des programmes dans le cadre du *U.S. Farm Bill* de 1985, en supposant une participation intégrale et une diversion efficace



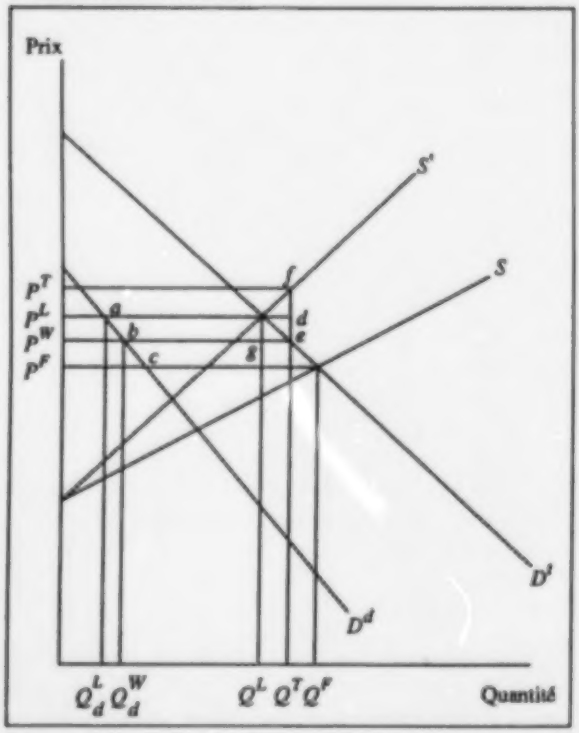
SOURCE Babcock, Carter et Schmitz, « The political economy ».

Nous nous trouvons devant deux résultats qualitatifs intéressants. D'abord, plus la part des exportations augmente, plus le coût économique intérieur du programme diminue, puisque les consommateurs étrangers absorbent une plus grande partie des coûts associés aux prix élevés. Deuxièmement, une courbe d'offre moins élastique entraîne un niveau moins élevé de production inefficiente, ce qui diminue le coût économique intérieur.

Le graphique A-2 présente une solution de remplacement extrême à la législation de 1985, en faisant disparaître complètement le taux de prêt. Dans ce graphique, les courbes S et S' sont les mêmes que dans le graphique A-1. Le prix cible demeure P^T alors que D' représente la demande totale à laquelle doivent répondre les agriculteurs américains. En réaction à P^T, les agriculteurs produisent la quantité Q^T. Si le prix est fondé sur le taux de prêt P^L comme c'est le cas dans le graphique A-1, le gouvernement entrepose $Q^T - Q^L$ et le prix mondial correspond au taux de prêt américain P^L.

Graphique A-2

Élimination du taux de prêt et maintien d'une diversion efficace



SOURCE Babcock, Carter et Schmitz, « The political economy ».

L'abolition du taux de prêt (c'est-à-dire du prix-plancher) n'aura aucune incidence sur le bien-être des producteurs parce que ceux-ci continueront de recevoir le prix cible pour leur blé. Les consommateurs du pays, par contre, profitent de prix inférieurs et augmentent leur niveau de consommation. Pour équilibrer le marché, les prix chutent à P^W correspondant à une offre de Q^T, comme on peut le voir dans le graphique A-2. La consommation intérieure passe donc de Q_d^L à Q_d^W et le surplus du consommateur augmente de la surface $P^L abP^W$ par rapport à ce qu'il était avec le taux de prêt. Il demeure tout de même inférieur de $P^W bcP^F$ à ce qu'il serait en contexte de marché libre, puisque dans notre hypothèse les politiques de mise hors culture sont maintenues.

Si on abolit le taux de prêt tout en conservant les prix cibles, le coût d'achat des réserves gouvernementales diminue de $P^L(Q^T - Q^L)$, mais les paiements d'appoint augmentent de $Q^T(P^L - P^W)$. Les dépenses directes du gouvernement varient donc de $(Q^L Q^T df - P^L de P^W)$. Cette variation peut être positive ou négative. On constate ainsi qu'il existe un compromis entre le coût d'achat des réserves et les paiements d'appoint.

Si l'objectif du gouvernement est de minimiser les surplus rachetables au prix cible P^T, le taux de prêt P^L devrait alors être établi à un niveau où chacune de ses variations est exactement compensée (en valeur absolue) par l'augmentation ou la diminution des paiements d'appoint et des coûts d'entreposage. On peut arriver à ce résultat en faisant tendre vers zéro le résultat de l'équation suivante :

$$G = SC + D,$$

où G = le total des dépenses gouvernementales,
SC = les coûts d'entreposage, et
D = les paiements d'appoint.

SC et D sont tous deux fonction du taux de prêt; on peut donc minimiser G en réduisant sa dérivée première à zéro. On obtient alors le résultat suivant :

$$\frac{\partial G}{\partial P^L} = \frac{\partial SC}{\partial P^L} + \frac{\partial D}{\partial P^L} = 0.$$

Le taux de prêt optimal est donc celui où :

$$\frac{\partial SC}{\partial P^L} = \frac{\partial D}{\partial P^L}.$$

Cette équation montre clairement que si l'objectif du gouvernement est de transférer des revenus aux agriculteurs,

cet objectif ne pourra être atteint en minimisant les coûts pour le gouvernement, c'est-à-dire en éliminant le stockage du blé par l'État. On sait que la demande totale est égale à la somme de la demande intérieure et de la demande à l'exportation; aussi, l'élasticité peut se définir ainsi :

$$\eta^t = k_1\eta^e + (1 - k_1)\eta^d,$$

où k_1 correspond à la part de l'utilisation totale attribuable à l'exportation et η^t, η^e et η^d correspondent respectivement à l'élasticité de la demande totale, de la demande à l'exportation et de la demande intérieure. Entre 1981 et 1984, les exportations de blé ont représenté 60 % de l'utilisation totale selon les chiffres du Département de l'agriculture des États-Unis. Considérant la stabilité et la rigidité relatives de la demande intérieure pour le blé américain, il semble évident que c'est l'élasticité de la demande à l'exportation à laquelle doivent répondre les agriculteurs américains qui déterminera l'évolution des coûts assumés par le Trésor dans le cadre de la nouvelle politique du blé.

L'élasticité de la demande excédentaire à laquelle doivent faire face les agriculteurs américains est fonction de la part des marchés d'exportation qu'ils occupent, de l'élasticité de l'offre excédentaire des autres exportateurs et de l'élasticité de la demande mondiale sur les marchés d'exportation du blé. Cette relation s'exprime algébriquement par la formule suivante :

$$\eta_d = \frac{1}{k_2}\eta_D + \frac{1 - k_2}{k_2}\eta_s,$$

où η_d représente la valeur absolue de l'élasticité de la demande excédentaire, k_2 représente la part des marchés d'exportation occupée par les producteurs américains, η_D correspond à la valeur absolue de l'élasticité de la demande mondiale sur les marchés d'exportation, et η_s correspond à l'élasticité de l'offre des autres exportateurs. En examinant cette relation, il est clair que tant que $k<1$, $\eta_d > \eta_D$. On trouvera au tableau A-1 quelques valeurs plausibles de l'élasticité de la demande excédentaire pour le blé américain en fonction d'une gamme de valeurs pour les paramètres qui déterminent cette élasticité.

Le programme de soutien de la culture du blé compris dans le *Farm Bill* de 1985 a pour objectif de réduire les dépenses gouvernementales, de maintenir les revenus des producteurs agricoles et d'assurer aux États-Unis une part accrue des marchés d'exportation; or, la capacité du programme d'atteindre ses objectifs dépend fondamentalement de l'élasticité de la demande pour le blé américain sur les marchés d'exportation. Si la demande est très élastique, il est fort possible que les objectifs visés puissent être atteints; par contre, si la demande est inélastique, les dépenses gouvernementales pourraient augmenter dramatiquement. En outre, lorsque les effets d'une baisse de prix se font sentir au Canada, plus la demande est inélastique, plus la chute de prix est importante pour le Canada en raison de la baisse du taux de prêt. Quelle est l'élasticité de la demande de blé à l'exportation ? À l'examen du tableau A-1, on constate que, tant la demande totale à l'exportation que l'offre totale à l'exportation doivent être très inélastiques pour que la demande à l'exportation aux États-Unis devienne plus inélastique, considérant la part de marché que détient actuellement ce pays. Comme l'offre et la demande à l'exportation des États-Unis sont plus élastiques que l'offre et la demande intérieures des autres pays exportateurs et importateurs, on peut raisonnablement conclure que, même en contexte de libre-échange, les conditions nécessaires pour que les producteurs de blé américains soient confrontés à une demande à l'exportation inélastique seraient passablement difficiles à réunir. Cependant les barrières commerciales ont tendance à rendre la demande et l'offre mondiale de blé moins élastiques, un effet qui se répercute sur l'élasticité de la fonction de demande à l'exportation pour le blé américain. Ainsi, le prix de soutien versé aux agriculteurs de la Communauté économique européenne a pour effet de rendre parfaitement inélastique la courbe d'offre excédentaire de la CEE.

Après l'entrée en vigueur du *Farm Bill* de 1985, les exportations de blé américain ont augmenté par suite de la chute des prix causée par la diminution du taux de prêt et les effets du programme de subventions aux exportations (EEP). Dans un premier temps, la valeur des exportations a diminué, ce qui laisse penser que la demande à l'exportation était plutôt inélastique pendant cette période. Entre les exercices financiers 1986 et 1987, la valeur des exportations a diminué de 6 % alors que leur volume a augmenté de 14 %, selon les estimations du Département de l'agriculture des États-Unis. En se servant de la formule de l'élasticité d'arc de la courbe de demande, on peut ainsi estimer que l'élasticité de la demande à l'exportation durant cette période était de –0,7.

Comme solution de rechange au *Farm Bill* de 1985, on pourrait réduire les dépenses gouvernementales à zéro en appliquant une politique de relèvement du taux de prêt et de limitation obligatoire des superficies cultivées. Le graphique A-3 nous fait voir simultanément les courbes du marché international, à droite, et celle du marché intérieur américain, à gauche. Sur le marché international, D représente la demande de blé importé; S_{ou} représente la fonction d'offre des exportateurs concurrents et ES_{US}, la fonction d'offre à l'exportation des États-Unis, obtenue en soustrayant horizontalement la demande américaine D^d de l'offre américaine S, l'une et l'autre apparaissant dans la partie gauche du graphique A-3. Les États-Unis sont en présence

Tableau A-1

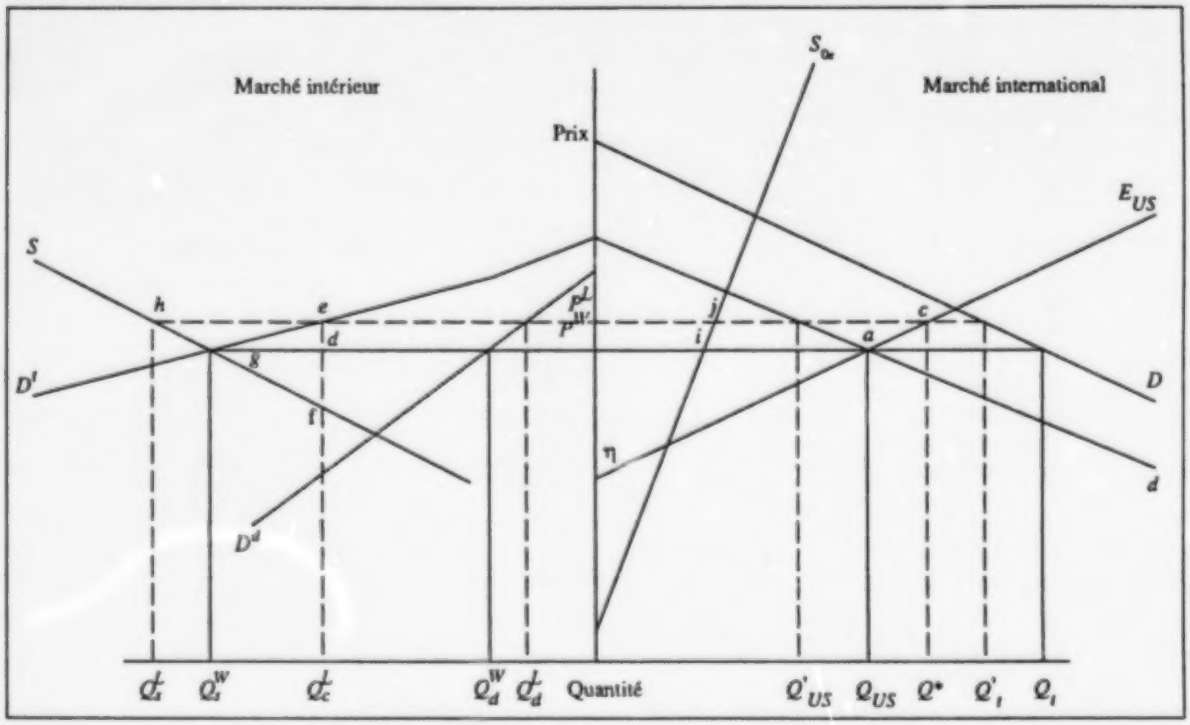
Élasticité de la demande excédentaire pour les exportations américaines, compte tenu des élasticités de la demande et de l'offre d'exportation sur le marché mondial[1]
En pourcentage

	Élasticité de l'offre ou de la demande											
Élasticité de l'offre excédentaire des autres exportateurs	0,1				0,4				1,0			
Élasticité de la demande mondiale de blé	–0,1	–0,5	–1,0	–3,0	–0,1	–0,5	–1,0	–3,0	–0,1	–0,5	–1,0	–3,0
Élasticité de la demande excédentaire pour les États-Unis	–0,45	–1,56	–2,95	–8,5	–0,98	–2,1	–3,48	–9,04	–2,05	–3,16	–4,55	–10,1

1 La part américaine des exportations mondiales est fixée à 36 %, niveau enregistré lors de l'exercice 1984-1985.
SOURCE Calculs des auteurs.

Graphique A-3

Effets d'un programme de limitation obligatoire de la production aux États-Unis sur les marchés intérieur et international



SOURCE Babcock, Carter et Schmitz, « The political economy ».

d'une demande excédentaire à l'exportation correspondant à la courbe *d*, obtenue en soustrayant horizontalement S_{0x} de *D*. Dans un contexte de libre-échange, le prix mondial correspond à P^W, les exportations américaines égalant Q_{US}; l'offre des autres exportateurs est égale à $Q_t - Q_{US}$; la consommation intérieure aux États-Unis est égale à Q^W_d.

Si le prix-plancher américain excède les prix de libre-échange P^W, le prix mondial se fixe à P^L et les exportations américaines tombent à Q'_{US}; les autres pays augmentent leur part du marché mondial en exportant $Q'_t - Q'_{US}$, et la consommation intérieure américaine tombe à Q^L_d. À P^L, on observe une offre excédentaire de blé américain. Cet écart apparaît clairement par rapport à *D'*, soit la demande totale à laquelle doivent s'ajuster les producteurs américains, obtenue en additionnant horizontalement la demande intérieure américaine et la demande étrangère *d*. Au taux de prêt P^L, l'offre américaine se fixe à Q^L_s; la quantité demandée n'est cependant que Q^L_c. Pour soutenir ce prix, il faut donc retirer du marché et entreposer une partie de la production soit $(Q^L_s - Q^L_c)$.

Voyons ce qui arrive au bien-être des producteurs dans les deux situations. En supposant que le gouvernement entrepose $Q^L_s - Q^L_c$, le surplus des producteurs est plus élevé dans le cadre d'un programme de soutien que dans un contexte de libre marché; la différence est égale à la surface $P^L hg P^W$. Il est donc évident que les producteurs de blé américains perdraient dans le contexte d'une politique de laissez-faire. Il serait par ailleurs possible d'assurer aux producteurs une rente plus élevée que dans le cadre d'une politique de « laissez-faire » sans pour autant mettre à contribution le Trésor gouvernemental. Par exemple, une réduction obligatoire de la production jusqu'au niveau Q^L_c augmenterait la rente des producteurs de $P^L edP^W - dgf$. À la limite, le

bien-être des agriculteurs serait maximisé en restreignant la production au niveau où la courbe d'offre des États-Unis croise la courbe de revenu marginal correspondant à la demande totale pour le blé américain. Sur un plan conceptuel, cette politique serait semblable à la politique de quotas pratiquée dans le cas du sucre, de l'acier et, jusqu'à tout récemment, des automobiles. Ces quotas ont protégé efficacement les producteurs américains sans engagement financier de la part de l'État.

Les autres pays exportateurs, notamment le Canada, sont dans la position avantageuse d'un « resquilleur », en ce sens qu'ils profitent des effets de la politique de prix des États-Unis. À un prix mondial égal au taux de prêt américain P^L (voir le graphique A-3), les autres exportateurs réalisent un surplus de $P^L jiP^W$, si les États-Unis n'interviennent pas pour influer sur le prix et que celui-ci tombe au niveau P^W. En plus de l'augmentation de la rente, il y a une expansion de la production dans les pays concurrents, l'importance de celle-ci restant toutefois à établir de façon empirique.

Si l'élasticité de la demande à l'exportation est très faible, des quotas de production obligatoires assureraient aux producteurs le même niveau de rente que le programme actuel sans rien coûter à l'État. Le tableau A-2 montre que si l'élasticité de la demande à l'exportation est de 0,98 ou moins en valeur absolue, des quotas peuvent engendrer le même niveau de surplus des producteurs tout en ayant un coût économique intérieur négatif. Ce coût négatif est attribuable au fait que les agriculteurs américains sont en mesure de « taxer » les consommateurs étrangers. À des niveaux d'élasticité supérieurs, un programme de quotas ne pourrait engendrer le même surplus des producteurs que le *Farm Bill* de 1985.

Les répercussions de la stratégie mise en œuvre avec le *Farm Bill* de 1985 sont évidentes pour le Canada. Comme il ressort de ce qui précède, cette stratégie a pour effet de réduire les prix, alors que les autres solutions auraient eu l'effet contraire. Le Canada a réagi à la chute des prix en mettant en place un programme de paiements d'appoint (qui a coûté 1 milliard de dollars en 1987). Ces subventions entrent dans le calcul de l'équivalence des subventions versées à la production (ESP) pour le Canada. D'un point de vue politique, il faut cependant garder à l'esprit que cette mesure du gouvernement canadien a été appliquée en réaction à la politique d'un autre pays.

Tableau A-2

Coût économique net des quotas de production obligatoires (en dollars de 1985)

	Effets des quotas de production selon différents niveaux d'élasticité					
			En pourcentage			
Élasticité de la demande à l'exportation	–0,45	–0,98	–2,1	–3,2	–4,5	–10,1
Quotas visant à optimiser le surplus des producteurs :						
			En millions de boisseaux			
Quota (niveau)	1 231	1 328	1 507	1 650	1 804	2 186
			En dollars par boisseau			
Prix du marché	7,56	5,34	4,16	3,80	3,60	3,39
			En millions de dollars			
Changement dans le surplus des producteurs	5 276	2 715	1 273	796	498	142
Changement dans le surplus des consommateurs	–3 628	–1 954	–922	–577	–360	–105
Coût économique net sur le marché intérieur	–1 648	–761	–351	–219	–138	–37
			En millions de boisseaux			
Exportations	633	617	737	862	1 006	1 378
Quotas nécessaires pour égaler le surplus des producteurs découlant des programmes actuels :						
	En millions de boisseaux					
Quota (niveau)	2 043	1 662	———	Impossible	———	
	En dollars par boisseau					
Prix du marché	4,32	4,69				
	En millions de dollars					
Changement dans le surplus des producteurs	2 683	2 577				
Changement dans le surplus des consommateurs	–1 164	–1 432				
Coût économique net sur le marché intérieur	–1 519	–1 145				
	En millions de boisseaux					
Exportations	1 246	883				

SOURCE B. Babcock, C. Carter et A. Schmitz, « The political economy of U.S. wheat legislation », document de travail, Université de la Californie, Davis, décembre 1987.

B Les effets du programme de subventions aux exportations (*Export Enhancement Program* – EEP)

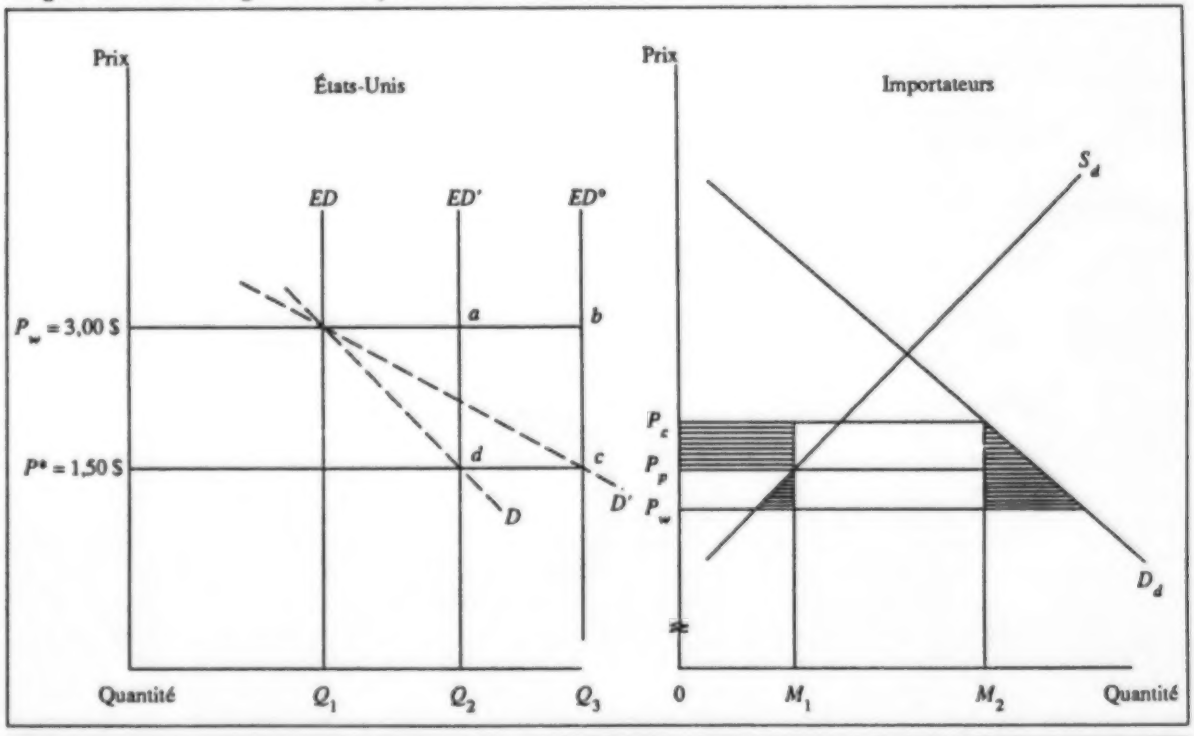
Examinons le graphique B-1, où les pays importateurs de blé ont été regroupés : l'offre intérieure de blé des pays importateurs correspond à S_d et leur demande intérieure, à D_d. Nous présumons qu'aucun importateur n'a un pouvoir prépondérant sur le marché et que, en raison des politiques intérieures, trois niveaux de prix ont cours sur les marchés : P_c = prix à la consommation, P_p = prix à la production et P_w = prix mondial ou prix à l'importation. Les quantités importées sont représentées par M_1M_2. Le coût net des politiques intérieures pour les pays importateurs est représenté par la somme des trois surfaces hachurées.

Dans la partie gauche du diagramme, la courbe de la demande excédentaire pour les États-Unis est représentée par ED, où P_w = 3 $ le boisseau et Q_1 représente la quantité exportée. Celle-ci est égale à M_1M_2. On suppose que les quantités offertes par les États-Unis sont prélevées à même leurs réserves excédentaires. Au prix de 3 $ le boisseau, la valeur totale des ventes s'établit à 3 $ x Q_1.

Supposons une absence totale de récoltes dans l'ensemble des régions importatrices mais une consommation stationnaire à M_2 pour un prix P_c. Cette situation entraîne un déplacement de la courbe de la demande excédentaire pour les États-Unis vers ED', avec des importations $0M_2$ égales aux exportations Q_2. Notons que pour vendre Q_2, les États-Unis ne doivent pas nécessairement réduire leur prix de 3 $ le boisseau à 1,50 $ le boisseau par le biais du EEP. La demande

Graphique B-1

Programme d'encouragement à l'exportation aux États-Unis



d'importation n'est pas sensible au prix. En réduisant le prix à 1,50 $ le boisseau, les États-Unis enregistrent une perte de recettes équivalant à 1,50 $ x Q_2. Il s'agit en fait d'un transfert de ressources du Trésor américain aux pays importateurs.

Pour mieux mettre en lumière les conséquences de cette situation, supposons que la demande excédentaire passe de *ED* à *ED°*. À un prix de 1,50 $ le boisseau, les États-Unis perdent un montant supplémentaire équivalant à la surface *abcd*. Notons que la courbe de la demande estimée en fonction des rapports prix-quantités est plus élastique que ne l'est réellement la courbe de la demande excédentaire. Plus cette dernière se déplace vers la droite en raison de facteurs comme, par exemple, les conditions climatiques, plus la courbe de la demande semble devenir élastique (par exemple, *D* pour un déplacement à *ED'* et *D'* pour un déplacement à *ED°*). Notons deux aspects caractéristiques de ce modèle : plus la courbe de la demande excédentaire devient élastique (ce qui est le cas lorsque survient une baisse importante de la production), plus il en coûte cher au gouvernement américain en subsides à l'exportation, qui représentent en fait un transfert aux pays importateurs. Par ailleurs, pour avoir une hausse des recettes totales d'exportation avec une baisse de prix, il serait nécessaire que la quantité vendue augmente de plus de 100 % pour une diminution de prix de 50 %.

Ce modèle montre bien la corrélation qui existe entre l'augmentation du volume des exportations américaines et la chute des prix à l'exportation, mais ce n'est pas ce dernier facteur qui a provoqué l'augmentation de la quantité exportée; celle-ci découle plutôt d'une baisse des récoltes. Les États-Unis n'avaient pas besoin de réduire leur prix pour faire augmenter les exportations; le Trésor américain aurait pu ainsi économiser une somme appréciable versée en subventions à l'exportation. Il s'agit là d'un point important : vers 1987, c'est-à-dire quand les exportations américaines ont augmenté, la faiblesse des récoltes mondiales ne faisait pas de doute – notamment les récoltes de blé dans certaines régions de l'Inde et les récoltes de riz en Asie, qui ont été nettement inférieures à la normale.

La courbe de la demande excédentaire qu'on obtient en faisant une régression des exportations uniquement en fonction des prix est faussée parce que le modèle est mal spécifié. Dans le cas qui nous occupe, le volume des exportations est fonction du prix et des variables climatiques. Cette analyse est pertinente parce que le gouvernement américain s'est servi de l'EEP pour tenter de faire augmenter la valeur des exportations de céréales. Comme nous l'avons vu, les exportations américaines ont augmenté sensiblement en 1987 et on a observé une corrélation entre cette augmentation et la diminution de prix induite par l'EEP. Mais dans les faits, il reste à déterminer si l'augmentation en question découle de la baisse du prix, des mauvaises récoltes enregistrées dans certains pays, ou de ces deux facteurs simultanément.

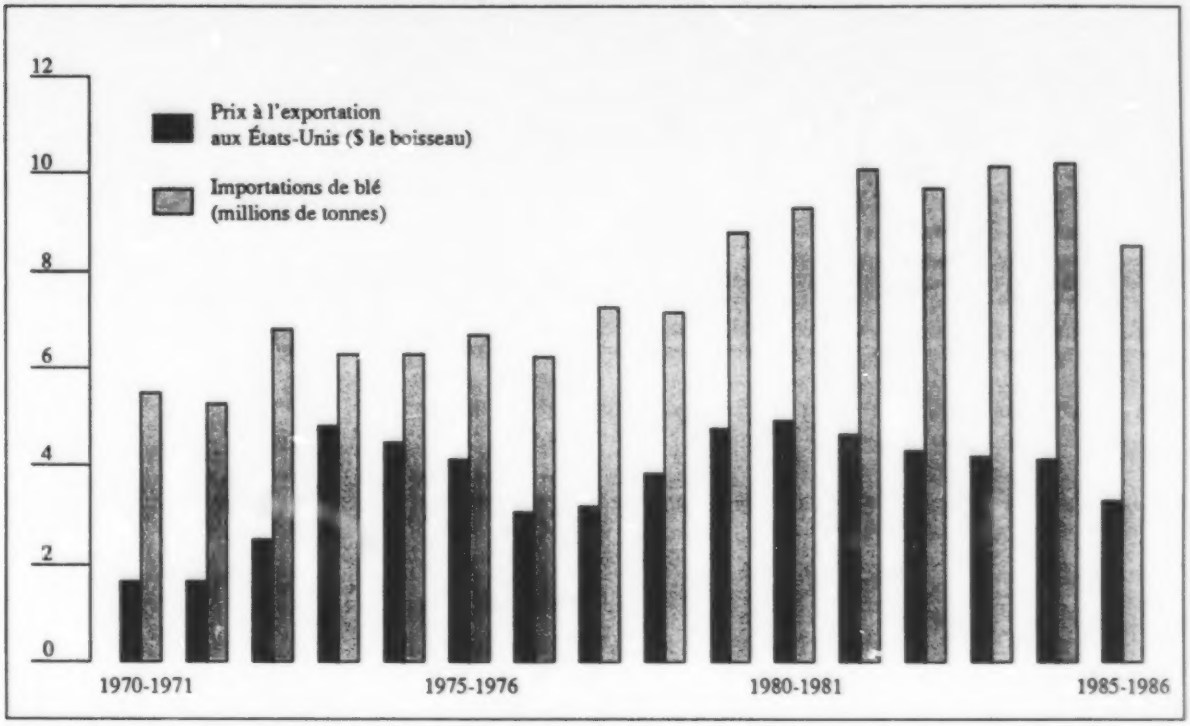
En théorie, comme il a été montré auparavant, plus les prix à la production et à la consommation sont isolés des prix mondiaux par l'effet de différentes politiques nationales, plus la courbe de demande à l'exportation pour les États-Unis est inélastique. Dans beaucoup de pays importateurs de céréales, les prix intérieurs sont fixés en deça ou au-dessus des prix mondiaux, puis sont rajustés (par exemple au Japon).

Considérant que l'efficacité des politiques agricoles dépend de l'effet recherché, il est extrêmement important d'éviter ce genre d'erreur de spécification. On trouvera un autre exemple applicable au marché céréalier dans le graphique B-2, qui illustre l'évolution des importations mondiales et des prix sur le marché du blé. Les données indiquent une corrélation positive entre les prix et les exportations. Si la courbe de demande estimée dans ce graphique représentait la courbe de demande réelle, il faudrait hausser les prix plutôt que les réduire pour augmenter le volume des exportations. En fait, la courbe de demande aurait une pente ascendante. Il est cependant évident que, dans ce cas particulier, ce ne sont pas les variations de prix qui sont à l'origine de la hausse des exportations dans les années 70; ce sont plutôt la faiblesse des récoltes, certains phénomènes monétaires, la croissance des revenus et divers autres facteurs qui ont entraîné une expansion des exportations au cours de cette période, laquelle a provoqué à son tour une hausse des prix.

Le tableau B-1 fait voir des données mensuelles sur le volume et la valeur des exportations de céréales des États-Unis au cours de la période 1983-1987. Ces données portent sur le blé, les céréales fourragères et l'ensemble des céréales. On constate que les exportations de blé sont passées de 41,98 mtm en 1984 à 23,87 mtm en 1987. Parallèlement, la valeur des exportations de cette céréale a reculé de 6,4 milliards à 3,6 milliards de dollars. En 1986, l'abaissement du taux de prêt a fait tomber les recettes encore davantage, à 3,01 milliards de dollars. L'EEP a eu pour effet de faire passer les exportations de blé de 23,78 mtm en 1986 à 30,63 mtm en 1987; cependant, la valeur des exportations n'a pratiquement pas augmenté, celle-ci passant de 3,01 milliards à seulement 3,04 milliards de dollars.

Graphique B-2

Importations mondiales et prix du blé, campagnes 1970-1971 à 1985-1986



SOURCE Conseil international du blé, *Statistiques mondiales du blé*, diverses années.

Tableau B-1

Volume et recettes des exportations de céréales des États-Unis, données mensuelles, 1983-1987

	Blé		Céréales fourragères		Ensemble des céréales	
	Volume	Recettes	Volume	Recettes	Volume	Recettes
	En milliers de tonnes	En millions de dollars	En milliers de tonnes	En millions de dollars	En milliers de tonnes	En millions de dollars
1983						
Janvier	3 414	555	7 952	584	11 250	1 305
Février	4 166	592	4 573	525	10 121	1 291
Mars	3 699	605	4 875	587	9 861	1 408
Avril	3 280	543	4 125	517	9 108	1 159
Mai	2 272	448	4 035	533	7 800	1 087
Juin	3 282	521	4 103	555	8 291	1 199
Juillet	3 364	509	3 580	497	8 500	1 102
Août	2 954	412	3 639	510	8 000	1 046
Septembre	3 423	544	4 566	660	9 856	4 666
Octobre	5 462	523	5 658	688	11 979	4 609
Novembre	2 870	468	5 683	836	9 012	1 389
Décembre	3 532	577	5 279	772	9 801	1 639
Moyenne	3 477	525	4 839	605	9 465	1 825
Total annuel	41 718	6 297	58 068	7 264	113 579	21 900
1984						
Janvier	2 897	444	6 144	761	9 849	1 369
Février	3 024	482	4 771	701	8 610	1 361
Mars	3 231	504	5 361	786	9 841	1 582
Avril	2 644	405	4 919	743	8 587	1 397
Mai	3 070	486	4 588	695	8 597	1 414
Juin	2 867	439	3 160	474	7 004	1 146
Juillet	3 681	532	3 851	575	8 403	1 326
Août	3 979	595	3 996	577	8 840	1 370
Septembre	6 608	1 004	3 772	506	11 170	5 673
Octobre	3 737	561	3 832	396	9 455	1 383
Novembre	2 648	405	6 938	876	10 508	1 464
Décembre	3 591	550	6 132	767	10 518	1 502
Moyenne	3 498	534	4 789	655	9 282	1 749
Total annuel	41 977	6 407	57 464	7 857	111 382	20 987
1985						
Janvier	1 961	444	3 037	761	5 718	1 369
Février	2 327	356	5 117	654	8 299	1 175
Mars	1 576	240	5 218	544	7 843	1 103
Avril	1 846	284	4 882	614	7 745	1 111
Mai	1 540	240	3 989	501	6 382	929
Juin	2 293	335	3 347	417	6 478	927
Juillet	1 740	247	2 978	355	5 477	770
Août	2 364	331	2 829	324	6 068	835
Septembre	1 965	265	2 776	291	5 673	746
Octobre	2 331	310	5 026	645	7 130	901
Novembre	2 242	311	5 871	619	9 048	1 102
Décembre	1 683	238	4 762	507	7 361	930
Moyenne	1 989	300	4 153	519	6 935	992
Total annuel	23 868	3 601	49 832	6 232	83 222	11 898

Tableau B-1 (fin)

	Blé		Céréales fourragères		Ensemble des céréales	
	Volume	Recettes	Volume	Recettes	Volume	Recettes
	En milliers de tonnes	En millions de dollars	En milliers de tonnes	En millions de dollars	En milliers de tonnes	En millions de dollars
1986						
Janvier	1 126	267	2 021	513	3 925	980
Février	1 929	263	3 381	380	6 254	825
Mars	1 832	255	2 644	293	5 559	761
Avril	1 536	211	1 691	183	4 232	595
Mai	1 263	177	1 480	159	3 697	516
Juin	2 164	275	1 678	184	4 877	652
Juillet	2 843	323	1 609	160	5 655	711
Août	3 121	338	1 790	156	6 374	743
Septembre	2 669	295	2 675	212	6 756	753
Octobre	2 299	264	3 990	314	7 440	783
Novembre	1 614	185	3 600	271	6 360	651
Décembre	1 389	157	3 625	288	6 287	662
Moyenne	1 982	251	2 515	259	5 618	719
Total annuel	23 785	3 010	30 184	3 113	67 416	8 632
1987						
Janvier	1 760	181	3 066	241	6 061	631
Février	1 844	190	3 396	261	6 548	651
Mars	1 783	182	4 685	359	7 774	752
Avril	1 781	183	5 368	405	8 306	778
Mai	1 758	184	4 898	362	8 011	780
Juin	3 260	313	3 402	281	7 720	762
Juillet	4 318	397	4 162	343	9 817	971
Août	3 069	293	3 227	264	7 361	742
Septembre	3 264	339	4 127	323	8 635	866
Octobre	2 767	281	4 280	339	8 388	845
Novembre	1 937	188	3 770	311	6 935	712
Décembre	3 086	311	4 665	395	9 065	934
Moyenne	2 031	206	4 136	318	7 403	726
Total annuel	30 627	3 042	49 046	3 884	94 621	9 424

SOURCE Département de l'agriculture des États-Unis, *Agricultural Outlook*, 1983-1987, parutions diverses.

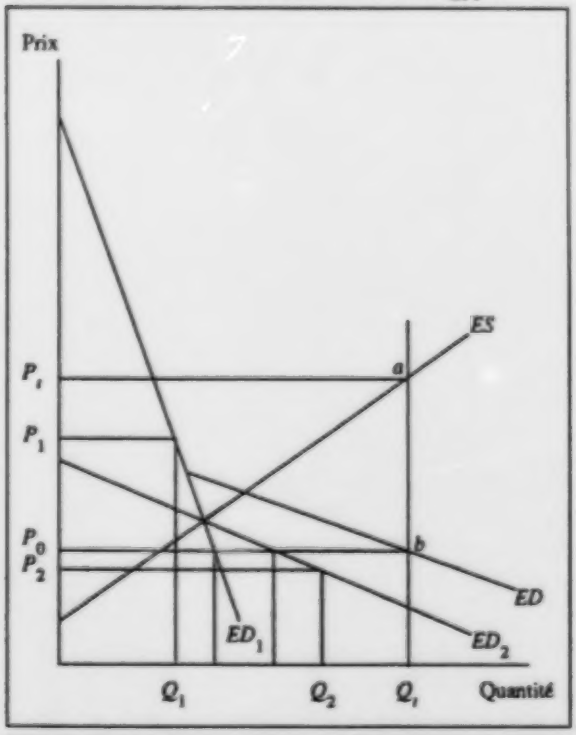
C Minimisation du coût des subventions à l'exportation

Comme nous l'avons déjà mentionné, certains pays tels que les États-Unis appliquent des programmes ciblés de subventions à l'exportation qui leur permettent de faire varier le prix selon l'acheteur (ainsi, le prix payé par le Japon est plus élevé que celui imposé à l'Union soviétique). Cette politique peut comporter des avantages, comme on peut le voir au graphique C-1[1]. Dans ce graphique, la courbe *ES* représente l'offre excédentaire pour les États-Unis, la courbe ED_1 représente la demande excédentaire pour le pays 1 et la courbe ED_2 la demande excédentaire pour le pays 2. La demande excédentaire totale est représentée par la courbe *ED*.

Le prix de soutien aux producteurs est fixé à P_t qui correspond à une production Q_t. Le prix du marché est P_0.

Graphique C-1

Minimisation du coût des subventions en Égypte



Le coût du programme pour le gouvernement correspond donc à la surface P_tabP_0. Notons que le prix P_0 s'applique aux deux pays importateurs. En faisant varier ces prix, on peut arriver à réduire le coût des programmes de soutien à la production. Par exemple, si on demande P_1 au pays 1 et P_2 au pays 2, le coût du programme peut devenir inférieur à P_tabP_0. Plus la différence est grande entre les élasticités-prix des courbes de demande excédentaire, plus les économies attribuables à la différentielle de prix sont importantes.

Dans le présent modèle, les subventions à l'exportation entraînent un coût économique net pour les États-Unis, quelle que soit la nature de ces subventions. Ce coût découle principalement de l'écart qui existe entre les prix à la production aux États-Unis et les prix normaux du marché. Le recours à des programmes ciblés de subventions à l'exportation réduit les coûts des programmes de soutien des prix agricoles mais ne les élimine pas complètement.

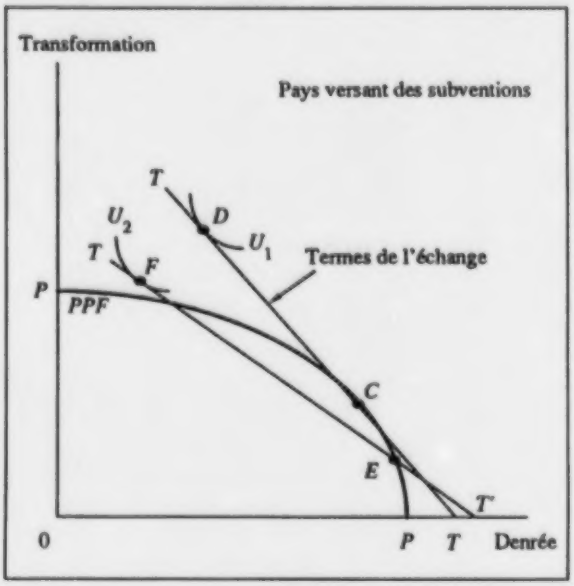
Le graphique C-2 illustre un programme de subventions à l'exportation en équilibre général. En situation d'équilibre concurrentiel, le pays produit un volume *C* alors que la courbe de prix internationale *TT* est tangente à la courbe des possibilités de production, *PP*. La consommation correspond à *D*, pour un niveau d'utilité U_1. L'adoption d'un programme de subventions à l'exportation aura pour effet de déplacer le niveau de production du point *C* au point *E* et de réduire les termes de l'échange de *TT* à *T'T'*. La consommation nationale se fixe au niveau *F*, ce qui porte le niveau d'utilité à U_2. On constate donc qu'un programme de subventions à l'exportation appliqué à deux produits et à deux pays ne peut jamais être optimal dans un contexte concurrentiel.

Les résultats présentés dans le graphique C-2 tiennent également dans le cas d'un transfert de revenu; autrement dit, dans un marché à deux pays et à deux denrées, le pays 1 ne peut améliorer son bien-être par un transfert de revenu vers le pays 2. Dans un modèle à trois pays, par contre, il est possible que le pays 1 puisse améliorer sa situation par un transfert de revenu; voir à ce sujet, les travaux de Bhagwati et collab.[2]

Dans le cadre d'un programme comme l'EEP, les subventions versées sont fonction des volumes exportés; elles ont donc pour effet de réduire le bien-être économique aux

Graphique C-2

Subventions à l'exportation et effets sur les termes de l'échange



États-Unis et dans les autres pays exportateurs. Dans un tel contexte commercial, les principaux gagnants sont les sociétés céréalières et les pays importateurs.

D L'incidence d'une libéralisation des échanges pour le Japon et la Chine

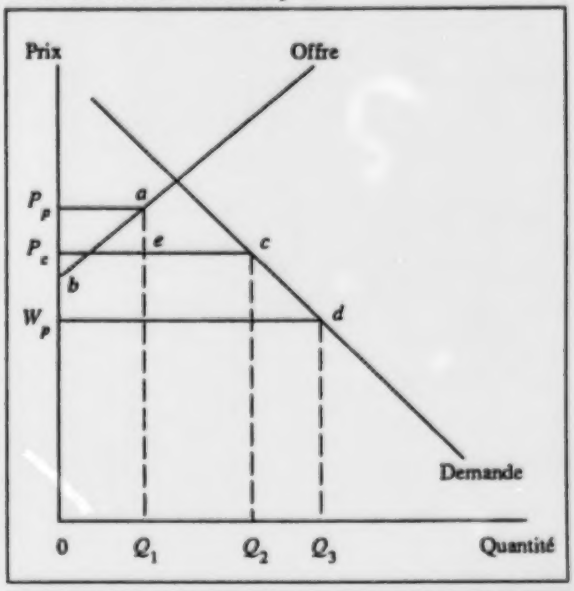
La libéralisation du commerce international peut avoir des effets très différents selon la région importatrice; aussi, pour mettre en lumière ce fait, nous examinons deux cas fort différents, celui du Japon et celui de la Chine.

Le Japon

La politique du gouvernement japonais consiste à maintenir les prix à la production à des niveaux très élevés. Ainsi, en 1986, le prix du blé s'élevait à 29,25 $ le boisseau. La production des agriculteurs japonais comble environ 14 % des besoins intérieurs du pays. La *Japanese Food Agency* achète le blé aux agriculteurs et le revend aux minoteries nationales à un prix réduit qui n'en reste pas moins bien supérieur aux prix mondiaux. Le marché japonais est représenté au graphique D-1 où le prix à la production correspond à P_p, le prix à la consommation à P_c et le prix mondial à W_p. La production intérieure est représentée par $0Q_1$ et le volume importé correspond à $0Q_2 - 0Q_1$. La libéralisation du commerce sur ce marché amènerait une élimination de P_p et de P_c. Au prix mondial W_p, il est fort probable que le Japon abandonnerait totalement la production de blé. Les importations augmenteraient jusqu'à $0Q_3$ et les consommateurs profiteraient de la diminution de prix qui s'ensuivrait nécessairement. L'augmentation du surplus des consommateurs correspondrait à la surface P_cW_pdc. Les contribuables économiseraient pour leur part une somme égale à P_paeP_c. Les agriculteurs japonais seraient les principaux perdants d'une libéralisation du commerce du blé avec un manque à gagner s'élevant à P_pab. Par conséquent, une éventuelle libéralisation du commerce du blé se traduirait au Japon par des gains importants pour les consommateurs, des gains relativement modestes pour les contribuables et des pertes relativement faibles pour les producteurs.

Graphique D-1

Effets d'une libéralisation du commerce sur le marché du blé au Japon



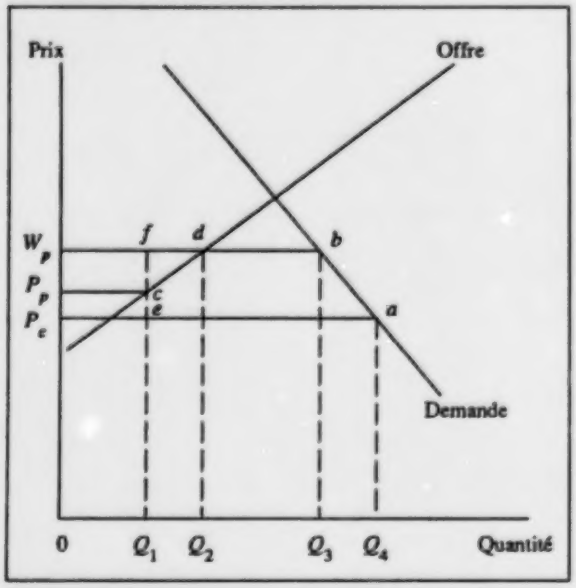
La Chine[1]

En Chine, les prix du blé pour les consommateurs urbains sont maintenus à un niveau très faible, bien inférieurs aux prix à la production. Le gouvernement achète le blé aux agriculteurs à des prix inférieurs à ceux du marché mondial. La structure du marché chinois est représentée au graphique D-2 où le prix à la production (achats gouvernementaux) correspond à P_p, le prix à la consommation (reventes gouvernementales), à P_c et le prix mondial, à W_p. Le volume de production correspond à $0Q_1$, la consommation se situant à $0Q_4$. Les importations équivalant à $0Q_4 - 0Q_1$. Une éventuelle libéralisation des échanges éliminerait P_p et P_c, qui remonteraient tous deux au niveau de W_p. Suite à une libéralisation, la perte des consommateurs serait donc égale à la surface W_pP_cab, les producteurs enregistreraient des gains correspondant à la surface W_pP_pcd, alors que le gouvernement économiserait pour sa part un montant égal à la surface $P_pP_cec + fbae$, par suite de l'élimination des subventions à la consommation. Le niveau des importations de blé en Chine chuterait à $0Q_3 - 0Q_2$.

Une éventuelle libéralisation des échanges se solderait donc par une perte relativement importante pour les consommateurs, un bénéfice important pour le gouvernement et des gains relativement faibles pour les producteurs.

Graphique D-2

Effets d'une libéralisation du commerce sur le marché du blé en Chine

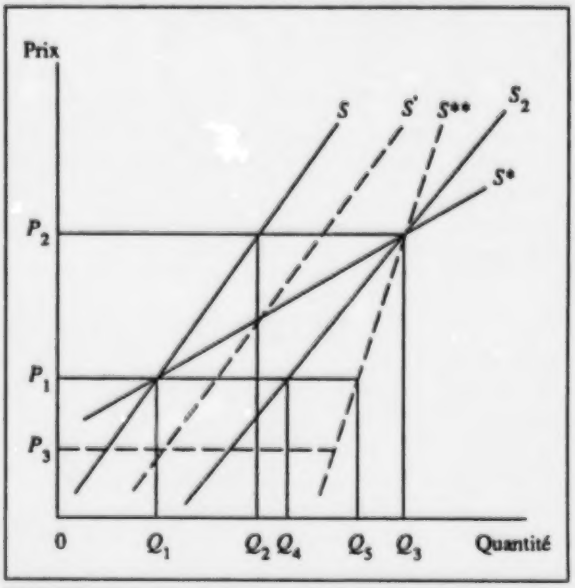


E Les effets asymétriques des mesures protectionnistes et de leur abolition

Le graphique E-1 fait ressortir le caractère asymétrique des effets des mesures protectionnistes d'une part, et de leur abolition, d'autre part. Voyons le cas de la Communauté économique européenne. La courbe d'offre avant la création de la CEE correspond à S et le prix, à P_1, avec une production de Q_1. Les mesures de soutien des prix appliqués dans le cadre de la Politique agricole commune ont porté les prix à P_2 et provoqué une augmentation à court terme de la production jusqu'à Q_2. Les progrès technologiques et l'acquisition de meilleures connaissances par les agriculteurs ont eu pour effet de déplacer la courbe d'offre à S', puis à S_2, où le prix P_2 commande une production Q_3. À long terme, la courbe d'offre atteint S^*. Si les prix sont réduits à P_1 à la suite d'une libéralisation des échanges, la production ne revient pas nécessairement à Q_1; elle recule plutôt à Q_4 le long de la courbe S_2. La réaction de l'offre est plus vigoureuse en cas d'augmentation des prix qu'en cas de diminution, et donc, pour certains pays exportateurs comme le Canada, une éventuelle libéralisation des échanges ne ferait que réparer en partie les dommages subis. Plusieurs des modèles prévisionnels déjà examinés ne tiennent pas compte de cette irréversibilité partielle de l'offre.

Graphique E-1

Effets du protectionnisme et de son abolition



Outre le déplacement de la courbe d'offre, se pose la question de la pente de cette courbe. Que se passe-t-il si l'offre devient S^{**} plutôt que S^* ? Dans ce cas, il est évident que la production diminuerait beaucoup moins, avec un glissement des prix à P_1, que si la courbe d'offre était S^*. De même, considérant que la réduction de la production entraînée par une diminution des prix est moindre dans le cas de la courbe S^*, une éventuelle libéralisation des échanges entraînerait une réduction plus importante des prix pour les exportateurs si l'offre correspondait à la courbe S^{**}. De fait, plutôt que de passer de P_2 à P_1, les prix chuteraient à P_3.

L'estimation des bénéfices découlant d'une libéralisation des échanges, dépend évidemment de la réaction de l'offre à l'évolution des prix. À ce chapitre, les résultats des études effectuées diffèrent largement. Certains font valoir que la courbe d'offre de la CEE pourrait bien être fortement inélastique, ce qui signifierait une augmentation moindre des prix à l'exportation en contexte de libre-échange[1].

Le tableau E-1 présente un échantillon des élasticités de l'offre telles qu'estimées pour le marché européen du blé. On peut constater que les estimations varient de 0,30 à 0,66 dans quatre études économétriques récentes. Ces chiffres peuvent être interprétés comme étant le signe d'une certaine sensibilité du marché de la CEE à une diminution du prix du blé : pour une baisse de prix de 10 %, l'offre pourrait diminuer d'entre 3 et 6,6 %. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le phénomène de l'irréversibilité de l'offre pourrait vouloir dire que ces valeurs de l'élasticité sont surestimées. La question de la réaction éventuelle de la Communauté économique européenne à l'évolution des prix est très importante, mais extrêmement complexe, et nous ne sommes pas en mesure d'y répondre ici.

En termes économiques, le tableau E-1 indique que les agriculteurs de la CEE seraient largement désavantagés par une éventuelle libéralisation des échanges et une baisse des prix. Moins grande sera l'élasticité-prix de l'offre, plus importante sera la perte de rente découlant d'une diminution des prix.

Tableau E-1

Estimation de l'élasticité de l'offre de blé dans la Communauté économique européenne

	Rendement	Superficie	Offre
Modèle			
FAPRI	0,66	--	0,66
Meilke-de Gorter	--	0,34	--
Tyers-Anderson	--	--	0,30
Gardiner	0,11	0,26	0,37

SOURCE Center for Agricultural and Rural Development (CARD), « FAPRI trade model for the wheat sector: Specification, estimation, and validation », Staff Report 86-SR3, Iowa State University, janvier 1986; K. D. Meilke et H. de Gorter, « An econometric model of the European Community's wheat sector », document n° 8511, Département d'économie agricole, Université de Guelph, Ont., 1985; R. Tyers et K. Anderson, « Distortions in world food markets: A quantitative assessment », document de réflexion pour le *Rapport sur le développement dans le monde* de la Banque mondiale, 1986; et W. H. Gardiner, « Impact of alcohol fuel production on agricultural markets », thèse de doctorat, Purdue University, 1986.

F Les gains découlant du commerce et ses effets sur les producteurs

La théorie des gains du commerce montre qu'une libéralisation des échanges entraînerait une amélioration du bien-être de la société, mais qu'il y aurait une distribution inégale des avantages, certains secteurs risquant même d'être désavantagés. Ces effets ont été démontrés dans le cas des producteurs céréaliers des États-Unis par Schmitz, Sigurdson et Doering[1]. Dans le graphique F-1, nous présentons une version simplifiée de leur modèle. En contexte de libre-échange, l'offre excédentaire de céréales des États-Unis correspond à *ES* et la demande excédentaire à *ED*. Pour un prix *P*, les exportations s'élèvent à *Q*. Les avantages découlant des échanges commerciaux sont équivalents à la surface *xay*; *xaP* représente l'avantage net pour les importateurs et *Pay*, l'avantage net pour les États-Unis, c'est-à-dire le gain net que toucheraient les producteurs céréaliers à la suite d'une libéralisation des échanges.

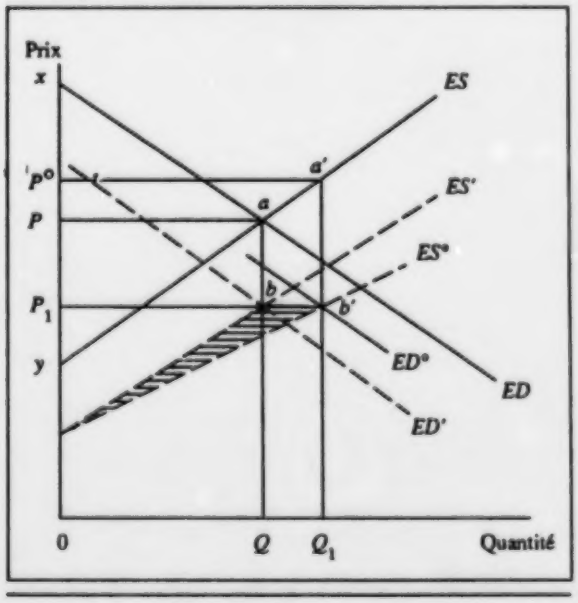
Supposons maintenant qu'en raison de distorsions commerciales, la courbe de la demande excédentaire se déplace à *ED'*. Il est clair que, sans intervention gouvernementale, les producteurs américains subiraient alors une perte appréciable. Si le gouvernement américain applique un programme de subventions à l'exportation afin de déplacer la courbe *ES* à *ES'*, le volume des échanges et le bien-être des producteurs demeurent inchangés. Les producteurs ne sont aucunement touchés par les barrières tarifaires, considérant que la rente de production en contexte de libre-échange, *Pay*, est égale à la rente en situation où des subventions sont versées; autrement dit, $Pay = P_1bZ$, et les dépenses gouvernementales correspondent à la surface $PabP_1$. Pour les producteurs, les paiements de transfert gouvernementaux compensent les pertes attribuables à un plus grand protectionnisme. D'après le modèle, le libre-échange n'aurait donc aucun effet notable sur les producteurs, mais procurerait un gain appréciable pour les États-Unis dans leur ensemble.

Supposons que la courbe de la demande excédentaire se déplace à *ED°* en raison des mesures protectionnistes existantes et que le gouvernement américain réponde par des subventions de valeur $P°a'b'P_1$. La courbe de l'offre excédentaire se déplace à *ES°* et les exportations augmentent à Q_1, au-delà du niveau de libre-échange. Les producteurs retirent un avantage supplémentaire correspondant à la surface hachurée par rapport à ceux qu'ils obtiendraient dans un contexte de libre-échange. En somme, s'il est vrai que les États-Unis dans leur ensemble pourraient bénéficier du libre-échange, les producteurs agricoles seraient, quant à eux, perdants. C'est précisément ce type d'arguments qui incitera certaines régions comme la Communauté économique européenne et le Japon à afficher un certain scepticisme lors des négociations du GATT, notamment si les intérêts des producteurs sont pris en compte – ce qui sera vraisemblablement le cas. Dans ces régions, les groupes de producteurs ont d'importants appuis politiques.

Notre analyse montre que les producteurs pourraient fort bien être désavantagés dans un contexte de libre-échange, alors que les grands gagnants seraient les contribuables et les consommateurs. Il est évident que les producteurs de la Communauté économique européenne, pour ne nommer que ceux-là, n'ont pas intérêt à voir se conclure un accord de libre-échange puisqu'ils obtiennent actuellement des prix bien supérieurs à ceux qu'ils pourraient obtenir sur les marchés mondiaux.

Graphique F-1

Effets d'une libéralisation du commerce sur les producteurs



Notes

Chapitre 1

1 D. Gale Johnson, *Agriculture in Disarray*, Londres, Macmillan, St. Martin's Press, 1973.

2 M. Fulton, K. Rosaasen et A. Schmitz, *Canadian Agriculture Policy and Prairie Agriculture*, Conseil économique du Canada, Ottawa (à paraître).

3 V. C. Fowke, *The National Policy and the Wheat Economy*, University of Toronto Press, Toronto, 1957. Parmi les autres travaux connexes, notons ceux de C. F. Wilson, *A Century of Canadian Grain*, Western Producer Prairie Books, Saskatoon, 1978; et de G. E. Britnell, *The Wheat Economy*, University of Toronto Press, Toronto, 1939.

4 Gary Storey, « The changing structure of the international wheat market », paru dans l'ouvrage publié sous la direction de A. E. Slinkard et D. B. Fowler, *Wheat Production in Canada: A Review*, Université de la Saskatchewan, Division des relations avec la communauté, Saskatoon, 1986.

Chapitre 2

1 Pour plus de détails, voir l'ouvrage d'Arthur B. Mackie, « World economic growth alters patterns and composition of agricultural trade », FATUS (Foreign Agricultural Trade of the United States), USDA/ERS, Washington (D.C.), septembre-octobre 1981; et celui de T. Kelley White, C. Edward Overton et Gene A. Mathia, « Global trends in agricultural production and trade », paru dans *U.S. Agriculture and Third World Development: The Critical Linkage*, publié sous la direction de Randall B. Purcell et Elizabeth Morrison, Lynn Rienner Publishers, Boulder (Col.), 1987.

2 Pour une analyse plus exhaustive du commerce céréalier de 1950 à 1980, voir l'ouvrage d'Eric A. Monke, *International Grain Trade, 1950-80*, Technical Bulletin no. 247, College of Agriculture, University of Arizona, 1983. Pour de plus amples détails sur le commerce des céréales destinées à la consommation humaine, voir l'ouvrage d'Arthur B. Mackie, Stephen W. Hiemstra et Stacey L. Rosen, *World Food Grain Trade, 1962-83*, Statistical Bulletin no. 734, USDA/ERS, Washington (D.C.), 1985.

3 C. A. Carter, R. M. A. Loyns et Z. F. Ahmadi-Esfahani, « Varietal licensing standards and Canadian wheat exports », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 34, novembre 1986, pp. 361-377.

4 Storey, « The changing structure of the international wheat market », pp. 564-579.

5 J. C. Henning, « An econometric model of the world wheat market by class: Evaluating alternative Canadian export regimes », thèse de doctorat non publiée, Département d'économie agricole, Université de Guelph (Ont.), 1985.

6 Michele M. Veeman, « Hedonic price functions for wheat in the world market: Implications for Canadian wheat export strategy », *Canadian Journal of Agricultural Economics* vol. 35, n° 3, novembre 1987, pp. 535-552.

7 Alex F. McCalla et Thimothy E. Josling, *Agricultural Policies and World Markets*, Macmillan, New York, 1985.

8 David Blandford, « Instability in world grain markets », *Journal of Agricultural Economics*, vol. 36, n° 3, septembre 1983, pp. 379-395; et Linda C. Wilde, L. D. Cornell, V. L. Sorenson et J. R. Black, *World Grain Trade: An Evaluation of Factors Affecting Net Import Demand for Wheat and Coarse Grains, by Selected Countries*, Agricultural Economics Report no. 487, Michigan State University, juillet 1986.

9 Alberto Valdés, « Agriculture in the Uruguay Round: Interests of developing countries », *World Bank Economic Review*, vol. 1, n° 4, 1987, pp. 571-593.

10 Myles J. Mielke, *Argentine Agricultural Policies in the Grain and Oilseeds Sectors*, Foreign Agricultural Economics Report no. 206, USDA/ERS, Washington (D.C.), septembre 1984.

11 U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, *Embargoes, Surplus Disposal, and U.S. Agriculture*, Agricultural Economics Report no. 564, USDA/ERS, Washington (D.C.), décembre 1986.

Chapitre 3

1 Commission canadienne du blé, *Rapport annuel 1985-1986*, CCB, Winnipeg (Man.), 1987.

2 USDA, *Embargoes, Surplus Disposal, and U.S. Agriculture*.

3 K. Anderson et Y. Hayami, *The Political Economy of Agricultural Protectionism*, Allen and Unwin, Boston (Mass.), 1986.

4 M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1985.

5 G. C. Rausser, « Political economic markets: PERTs and PESTs in food and agriculture », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 64, 1982, pp. 821-833.

6 Craig L. Infanger, William C. Bailey et David Dyer, « Agricultural policy in austerity: The making of the 1981 Farm Bill », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 65, février 1983, pp. 1-9.

7 Alex F. McCalla, « Improving policy coordination in agriculture », document présenté au Benjamin E. Lippincott Symposium on Policy Coordination in World Agriculture, University of Minnesota, Minneapolis, tenu du 22 au 24 avril 1987.

8 Brian T. Oleson, « World grain trade: An economic perspective of the current price war », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 35, n° 3, novembre 1987, pp. 501-514.

CHAPITRE 4

1 Dale E. Hathaway, *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules*, Institute for International Economics, Washington (D.C.), 1987.

2 S. Tangermann, T. Josling et S. Pearson ont examiné les diverses définitions et méthodes de calcul possibles des ESP et ils ont analysé leur utilité potentielle dans le cadre de l'*Uruguay Round* dans un ouvrage intitulé « International negotiations of farm support levels: The role of PSEs », document de travail n° 87-3, International Agricultural Trade Research Consortium, Washington (D.C.), 1987.

3 D. McClatchy et H. de Gorter, « Reflections on the OECD study evaluating the impacts of agricultural policies on trade », document présenté au International Agricultural Trade Research Consortium, tenu à Washington (D.C.), en juillet 1984.

4 U.S. Department of Agriculture, « Government intervention in agriculture: Measurement, evaluation, and implications for trade negotiations », IED Staff Report AGES861216, janvier 1987.

5 Tangermann, Josling et Pearson, « The role of PSEs ».

6 Organisation de coopération et de développement économiques, *Politiques et échanges agricoles : Étude par pays – Canada*, OCDE, Paris, 1987.

7 C. Carter et M. Glenn, « Government transfers to North American grain producers: Levels and implications », *Agribusiness*, vol. 4, n° 3, 1988, pp. 285-297.

8 Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, Banque mondiale, Washington (D.C.), 1986.

CHAPITRE 5

1 William Paddock et Paul Paddock, *Famine – 1975*, Little, Brown and Company, Boston (Mass.), 1967.

2 Richard Woodhams, « Wheat to 1991: Adapting to oversupply », Economist Intelligence Unit, Special Report no. 1070, Economist Publications Ltd., Londres, 1986.

3 Nick Butler, *The International Grain Trade: Problems and Prospects*, St. Martin's Press, New York, 1986.

4 Irene Trela, John Whalley et Randy Wigle, « International trade in agriculture: Domestic policies, trade conflicts, and negotiating options », document de travail n° 8618C, Centre d'études des relations économiques internationales, Université Western Ontario, London (Ont.), 1986.

5 Rod Tyers et Kym Anderson, « Global international trade liberalization in agriculture », ébauche d'un texte devant être publié dans *Economic Policies and World Agriculture*, sous la direction de A. Ray et D. Gale Johnson, 1987.

6 S. Devadoss, Michael D. Helmar et William H. Meyers, « FAPRI trade model for wheat: Specification, estimation, and validation », Center for Agricultural and Rural Development (CARD), Staff Report no. 86-SR2, Iowa State University, Ames, 1986.

7 Klaus Frohberg, « A brief description of three scenario runs obtained with the basic linked system of IIASA: (1) the reference run, (2) multilateral trade liberalization in agriculture, (3) a 1-year, 5 per cent reduction in U.S. crop production », document présenté au General Meeting of the USDA Universities Agricultural Trade Research Consortium, tenu à Vancouver (C.-B.), du 16 au 18 décembre 1986.

8 K. Liu et V. O. Roningen, « The world grain-oilseeds-livestock (GOL) model: A simplified version », USDA/ERS/IED, Staff Report AGES850128, Washington (D.C.), 1985.

9 Donald O. Mitchell, « A world grains and soybeans model », document de travail n° 1985-7, Division des études et projections sur les denrées, Département de l'analyse et de la prévision économique, Banque mondiale, 1985.

10 S. Shagam, « The Michigan State University agriculture model », paru dans un document de l'IATRC intitulé « Agricultural trade modeling: The state of practice and research issues », USDA/ERS/IED, Staff Report AGES861215, Washington (D.C.), juin 1987.

11 Vernon O. Roningen, « Trade liberalization: The results from world trade models », USDA/ERS/IED, version préliminaire, 1987.

12 F. D. Holland et Jerry A. Sharples, « World wheat trade: Implications for U.S. exports », Department of Agricultural Economics, Staff Paper no. 84-20, Purdue University, West Lafayette (Louisiana), 1984.

13 G. H. Sampson et R. H. Snape, « Effects of EEC's variable import levies », *Journal of Political Economy*, vol. 88, octobre 1980, pp. 1026-1040; voir aussi C. Carter et A. Schmitz, « Import tariffs and price formation in the world wheat market », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 61, août 1979, pp. 517-522.

14 A. Valdés, « Agriculture in the Uruguay Round », pp. 571-593.

15 M. Schiff, *An Econometric Analysis of the World Wheat Market and Simulation of Alternative Policies, 1960-80*, USDA/ERS, Washington (D.C.), octobre 1985.

16 E. Helpman et P. Krugman, *Market Structure and Foreign Trade*, MIT Press, Cambridge (Mass.), 1985.

17 A. Schmitz, D. Sigurdson et O. Doering, « Domestic farm policy and the gains from trade », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 68, novembre 1986, pp. 820-827.

18 A. J. Webb, V. O. Roningen et P. Dixit, « Analyzing agricultural trade liberalization for the Pacific Basin », document présenté par le Groupe de travail sur le bétail et le fourrage, au Pacific Economic Cooperation Conference Council, tenu à Napier, Nouvelle-Zélande, en octobre 1987.

Chapitre 6

1 C. Carter et C. Johnson, « The impact of vegetable oil tariffs in Japan », document inédit, Université du Manitoba, 1986.

2 D. Chadee et C. Carter, « Structural description of the Manitoba hog sector », Département d'économie agricole, bulletin de recherche n° 86-1, Université du Manitoba, juillet 1986.

3 Fred H. Sanderson, « Agricultural and international trade », monographie du Council on U.S. International Trade Policy, Washington (D.C.), février 1988.

4 Rod Tyers et Kym Anderson, « Distortions in world food markets: A quantitative assessment », document de référence du rapport de la Banque mondiale intitulé *Rapport sur le développement dans le monde*, 1986.

Chapitre 7

1 Outre l'analyse présentée au chapitre 5 du présent rapport, d'autres études traitent également de l'évolution de l'offre et de l'économie céréalière des Prairies. Certaines présentent une comparaison entre la position concurrentielle du Canada et celle d'autres pays, notamment les États-Unis. Dans un article intitulé « The competitive position of Canadian agriculture », paru dans le *Canadian Journal of Agricultural Economics* en juillet 1987, G. Brinkman suggère que l'avantage concurrentiel des producteurs canadiens tient en partie à un taux de change favorable, sauf pour ce qui est des céréales fourragères et des oléagineux, où l'on a enregistré des améliorations de rendement intéressantes. H. Furtan et collab. démontrent par ailleurs qu'il n'existe pas de différence appréciable entre la position concurrentielle des Prairies et celle du Midwest américain (par exemple) en ce qui touche la production de blé. Dans un ouvrage intitulé « Revealed competitive advantage for wheat », USDA/ERS Staff Report AGES8601030, publié en février 1987, Vollrath compare l'avantage concurrentiel de cinq exportateurs et de 20 importateurs de blé, de céréales fourragères et d'oléagineux. Il en vient à la conclusion que d'ici l'an 2000, le Canada, l'Argentine et l'Australie seront les pays les plus concurrentiels dans le secteur du blé, l'Argentine venant en tête. Dans le secteur des céréales fourragères et des oléagineux, les États-Unis devraient l'emporter sur le Canada et l'Australie. Toutes ces études suggèrent que, d'un point de vue technique, le Canada pourrait soutenir la concurrence; cependant il est à prévoir que les considérations politiques seront plus importantes que les considérations techniques.

2 On trouvera une analyse des avantages que comporte l'introduction de variétés à haut rendement au Canada dans l'article de A. Ulrich, W. H. Furtan et A. Schmitz, « The cost of a licensing system regulation: An example from Canadian Prairie agriculture », *Journal of Political Economy*, vol. 95, février 1987, pp. 160-178; et dans celui de Carter, Loyns et Ahmadi-Esfahani, « Varietal licensing standards ».

3 D. Gale Johnson, « World grain trade beyond food », document présenté au symposium de la 100e séance du Conseil international du blé, qui s'est tenue à Ottawa, les 28 et 29 juin 1984.

4 C. Carter et A. Schmitz, « A sectoral perspective: Agriculture », paru dans *Perspectives on a U.S.-Canadian Free Trade Agreement*, ouvrage publié sous la direction de R. M. Stern, P. H. Trezise et J. Whalley, The Brookings Institution, Washington (D.C.), 1987.

5 A. Schmitz, « Wheat trade and trade policy », paru dans *Wheat Production in Canada: A Review*, ouvrage publié sous la direction de A. E. Slinkard et D. B. Fowler, Division des relations avec la communauté, Université de la Saskatchewan, 1986, pp. 580-597.

6 A. Schmitz, A. F. McCalla, D. O. Mitchell et C. A. Carter, *Grain Export Cartels*, Ballinger Publishing Co., Cambridge (Mass.), 1981.

Appendice A

1 Cette annexe s'inspire largement des travaux de B. Babcock, C. Carter et A. Schmitz, décrits dans « The political economy of U.S. wheat legislation », document de travail, University of California, Davis, décembre 1987.

Appendice C

1 On trouvera une analyse détaillée de cette question dans P. Paarlberg, A. Schmitz et Alex McCalla, « The economics of export subsidies », paru dans l'ouvrage du USDA intitulé *Embargoes, Surplus Disposal, and U.S. Agriculture*.

2 Voir J. N. Bhagwati, R. A. Brecher et T. Hatta, « The generalized theory of transfers and welfare », *American Economic Review*, vol. 83, septembre 1983, pp. 606-618.

Appendice D

1 Pour plus de détails, voir C. A. Carter et F. N. Zhong, *China's Grain Production and Trade: An Economic Analysis*, Westview Press, Boulder (Col.), 1988.

Appendice E

1 Voir H. Furtan, R. Gray, A. Schmitz et A. Ulrich, « International wheat markets: The options available to Saskatchewan », document présenté au gouvernement de la Saskatchewan en 1987. Les auteurs fournissent des estimations pour la CEE qui laissent à penser que l'élasticité-prix de la demande est nulle, du moins pour ce qui est des variations de prix relativement minimes.

Appendice F

1 Schmitz, Sigurdson et Doering, « Domestic farm policy ».

Liste des tableaux, des figures et des graphiques

Tableaux

1-1	Production de blé dans les Prairies et au Canada, 1911-1954	5
1-2	Exportations mondiales nettes de blé et de farine et importations nettes, certains groupes de pays, campagnes 1922-1923 à 1937-1938	6
2-1	Exportations et importations (–) mondiales nettes de céréales, diverses périodes, 1934-1986	10
2-2	Répartition des exportations de céréales entre les principaux groupes de pays destinataires, diverses années, 1969-1985	12
2-3	Répartition des exportations de blé et de farine de blé des États-Unis entre les principaux groupes de pays destinataires, campagnes 1960-1961 à 1984-1985	13
2-4	Répartition des exportations de blé et de farine de blé du Canada entre les principaux groupes de pays destinataires, campagnes 1960-1961 à 1984-1985	13
2-5	Statistiques mondiales du blé : superficie cultivée, rendement, production, utilisation fourragère et échanges, 1960-1985	14
2-6	Récoltes de blé, divers pays, 1960-1985	16
2-7	Statistiques mondiales des céréales secondaires : superficie cultivée, rendement, production, utilisation fourragère et échanges, 1960-1985	19
2-8	Statistiques mondiales de l'orge : superficie cultivée, rendement, production, utilisation fourragère et échanges, 1960-1985	21
2-9	Utilisation fourragère du blé, divers pays, 1960-1985	22
2-10	Commerce mondial du blé et principaux exportateurs, 1960-1985	26
2-11	Principaux importateurs de blé dans le monde, 1960-1985	28
2-12	Exportations canadiennes de blé et de farine de blé, principaux marchés, campagnes 1960-1961 à 1985-1986	31
2-13	Production et échanges nets de blé et de céréales secondaires, CEE-12, 1960-1985	31
2-14	Production et utilisation du blé en Inde, 1960-1985	33
2-15	Production et utilisation du blé en République populaire de Chine, 1960-1985	33
4-1	Paiements de transfert versés aux agriculteurs en vertu des programmes de soutien des prix et d'autres programmes, en pourcentage des recettes de vente, denrées et pays divers, campagnes 1979-1980 à 1984-1985	53
4-2	Coefficients de protection nominale (CPN) des prix à la production et à la consommation de certaines denrées, pays industrialisés, 1980-1982	57
5-1	Projection des échanges de blé, de céréales secondaires et de céréales en général pour 1990 et l'an 2000, selon divers modèles	60
5-2	Commerce mondial du blé, des céréales secondaires et des céréales en général, 1980, 1985-1986 et 1986-1987	61

5-3 Effets de la libéralisation des échanges sur le secteur céréalier, projections obtenues à l'aide de divers modèles 67
5-4 Coûts et avantages du protectionnisme agricole, certains pays, 1984 69
6-1 Volume des importations de blé du Japon, campagnes 1959-1960 à 1984-1985 73
6-2 Variétés de blé importées par le Japon, 1981-1985 75
6-3 Ventes de porc canadien et américain au Japon, 1978-1985 77
6-4 Parts de l'Australie et des États-Unis dans les importations japonaises de bœuf et d'abats, 1979-1986 77
6-5 Comparaison des prix de gros des carcasses de bœuf, certains pays, 1978-1983 78
6-6 Quotas sur les importations de bœuf au Japon, 1975-1986 79
A-1 Élasticité de la demande excédentaire pour les exportations américaines, compte tenu des élasticités de la demande et de l'offre d'exportation sur le marché mondial 92
A-2 Coût économique net des quotas de production obligatoires (en dollars de 1985) 95
B-1 Volume et recettes des exportations de céréales des États-Unis, données mensuelles, 1983-1987 100
E-1 Estimation de l'élasticité de l'offre de blé dans la Communauté économique européenne 108

Figures

4-1 Quatre structures de prix aux producteurs et aux consommateurs et leur incidence sur les prix mondiaux, par denrée et par pays 48
4-2 Classement selon l'équivalence de la subvention à la production (ESP), par pays et par denrée, 1982-1984 54
5-1 Caractéristiques de différents modèles de projection des échanges 62

Graphiques

1-1 Principales exportations agricoles du Canada, 1986 1
1-2 Principaux marchés d'exportation des produits agricoles du Canada, 1984 2
1-3 Recettes de la vente du blé et d'autres produits agricoles, région des Prairies, 1926-1940 7
1-4 Production, exportations et quantités de blé reportées, Canada, campagnes 1908-1909 à 1929-1930 8
2-1 Exportations et importations nettes de céréales, pays industrialisés, 1960-1986 11
2-2 Exportations et importations nettes de céréales, pays à économie centralisée et pays en développement, 1960-1986 11
2-3 Parts du marché des exportations de céréales détenues par le Canada, les États-Unis et les autres pays, 1969-1983 12
2-4 Production de blé, certains pays, 1960-1985 15
2-5 Rendement des cultures de blé au Canada en comparaison de celles du Royaume-Uni, de la Communauté économique européenne et des États-Unis, 1960-1985 17
2-6 Rendement des cultures de blé au Canada en comparaison de celles de l'Inde et de la Chine, 1960-1985 18

2-7	Production de céréales secondaires, certains pays, 1960-1985	20
2-8	Utilisation fourragère du blé en Union soviétique, dans la Communauté économique européenne et aux États-Unis, 1960-1985	23
2-9	Prix du blé à l'exportation, campagnes 1960-1961 à 1984-1985	24
2-10	Prix en dollars constants obtenu par les fermiers pour le blé de printemps, Saskatchewan, 1916-1986	25
2-11	Ratio des réserves de blé à la production, Canada et États-Unis, 1960-1986	27
2-12	Production et importations de céréales secondaires, Union soviétique, 1960-1985	29
2-13	Réserves mondiales de blé en fin d'année, certains pays, 1960-1987	34
3-1	Comparaison du taux de prêt aux États-Unis et du prix du blé au Canada (à la ferme), campagnes 1980-1981 à 1985-1986	37
4-1	Subventions versées aux producteurs de blé par rapport aux prix à la ferme, Canada et États-Unis, campagnes 1970-1971 à 1984-1985	56
6-1	Prix de détail des aliments au Japon et aux États-Unis, 1986	71
6-2	Prix à la ferme et prix à l'importation au Japon, 1986	72
6-3	Part du marché japonais du blé détenue par les principaux exportateurs, campagnes 1959-1960 à 1985-1986	74
6-4	Marges bénéficiaires des concasseurs de colza au Canada et au Japon, 1977-1984	76
A-1	Coût net des programmes dans le cadre du *U.S. Farm Bill* de 1985, en supposant une participation intégrale et une diversion efficace	89
A-2	Élimination du taux de prêt et maintien d'une diversion efficace	90
A-3	Effets d'un programme de limitation obligatoire de la production aux États-Unis sur les marchés intérieur et international	93
B-1	Programme d'encouragement à l'exportation aux États-Unis	97
B-2	Importations mondiales et prix du blé, campagnes 1970-1971 à 1985-1986	99
C-1	Minimisation du coût des subventions en Égypte	103
C-2	Subventions à l'exportation et effets sur les termes de l'échange	104
D-1	Effets d'une libéralisation du commerce sur le marché du blé au Japon	105
D-2	Effets d'une libéralisation du commerce sur le marché du blé en Chine	106
E-1	Effets du protectionnisme et de son abolition	107
F-1	Effets d'une libéralisation du commerce sur les producteurs	109

Conseil économique
du Canada

Economic Council
of Canada